

1954.10

Der Begriff der Neutralität

I.

Es ist zu unterscheiden zwischen der gewöhnlichen und der dauernden oder ständigen Neutralität.

Unter gewöhnlicher Neutralität versteht man den Rechtsstatus eines Staates, welcher nicht an einem zwischen andern Staaten ausgebrochenen Krieg teilnimmt. Ihre Voraussetzungen sind daher:

- 1) Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts.
- 2) Nichtbeteiligung eines Staates an den Feindseligkeiten.

Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, dauernd neutral zu sein. Dazu kann die ausdrückliche Verpflichtung anderer Staaten treten, diese Neutralität zu respektieren. Es ist also zwischen einseitiger und vertraglicher dauernder Neutralität zu unterscheiden; beide können kombiniert sein wie im Falle der Schweiz.

II.

Die gewöhnliche Neutralität schafft keine Rechte und Pflichten in Friedenszeiten.

Nur für einen dauernd neutralen Staat bestehen Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten. Letztere lassen sich folgendermassen umschreiben:

- 1) Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen.
- 2) Verpflichtung, die Neutralität bzw. die Unabhängigkeit zu verteidigen.
- 3) Die sogenannten sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.

Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D.h., er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.

III.

Ueber die beiden Hauptpflichten des dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten brauchen keine weiteren Erklärungen gegeben zu werden. Hingegen ist in Bezug auf die sogenannten Vorwirkungen zu untersuchen, welche Pflichten sich in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Natur ergeben.

- 1) Als politische Neutralität kann man die Verpflichtung des neutralen Staates bezeichnen, seine Aussenpolitik so einzurichten, dass er in keinen Krieg hineingezogen werden kann. Er darf insbesondere keine Verträge schliessen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z.B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit. Diese Verpflichtung ist wie alle andern einschränkend auszulegen und kann sich nur auf eigentliche aussenpolitische Akte beziehen, jedoch nicht auf andere staatliche Handlungen (z.B. humanitäre Aktionen zugunsten der Bevölkerung bestimmter Staaten, Aufklärung des eigenen Volkes durch die Regierung über die politische Lage, Einrichtung der innerstaatlichen Organisation, usw.). Es ist selbstverständlich, dass eine Verpflichtung zu einer sogenannten moralischen Neutralität nicht besteht. Das Individuum ist nicht Träger völkerrechtlicher Neutralitätspflichten (die Neutralität verlangt deshalb grundsätzlich keine Einschränkung der Pressefreiheit).

Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Parteinahme zu vermeiden.

Hingegen steht den neutralen Staaten das Recht zu, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, und zwar auch während allfälligen Feindseligkeiten; die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (Art. 3 Haager-Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907).

- 2) Von militärischer Neutralität kann ~~insoweit~~ gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit andern Staaten abschliessen darf. Es gilt das gleiche wie unter 1) Gesagte.
- 3) Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insoweit, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit einem andern Staate abschliessen darf, da er sich dadurch

mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Voraussetzung ist, dass der neutrale Staat den schwächeren Teil bildet und dadurch in Abhängigkeit von seinem stärkern Partner gerät; in diesem Falle würde auch die rechtliche Möglichkeit einer Kündigung des Unionsvertrages oder eine besondere Kriegsklausel an der bestehenden Sachlage nichts ändern.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität, es sei denn, dass der neutrale Staat durch wirtschaftspolitische Massnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, sodass die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass der dauernd neutrale Staat keine Bindungen gegenüber andern Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d.h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden.

IV.

Im Kriegsfall kommen zu den Pflichten des dauernd neutralen Staates diejenigen eines gewöhnlichen Neutralen nach dem allgemeinen Neutralitätsrecht hinzu.

Grundsätzlich gilt nach letzterem, dass der Neutrale nicht in den Krieg zu Gunsten einer Partei eingreifen darf (Verbot der Nichtintervention, auch durch politische oder wirtschaftliche Massnahmen). Daneben gilt im allgemeinen das Prinzip der Gleichbehandlung; jedoch enthält das positive Recht zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz.

Die Neutralität endet mit dem Eintritt des Kriegszustandes für den neutralen Staat (nicht aber schon mit der gewaltsamen Abwehr einer Neutralitätsverletzung, Art. 10 V. Haager-Konvention).

Politische und militärische Neutralitätspflichten lassen sich kaum trennen. Kurz gesagt handelt es sich um folgendes:

- 1) Verbot von Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden.
- 2) Verbot der Lieferung von Truppen.
- 3) Verbot der Ueberlassung von Hoheitsrechten des neutralen Staates an einen Kriegführenden.
- 4) Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des Gebietes des neutralen Staates.

Insbesondere sind zu verhindern Kriegshandlungen, Durchfuhr von Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen, Ueberlassung von neutralem Gebiet als Operationsbasis, Errichtung von Aushebungs- oder Werbesteden, Unterhaltung von Funkstationen, Ueberfliegen.

Diese Pflichten sind nach Massgabe der dem neutralen Staat zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen. (Wenn

auch das V. Haager-Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges keine Bestimmung dieses Inhalts enthält, wie die Art. 3, 8 und 25 des XIII. Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges, so ist doch festzustellen, dass es sich hier um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt.)

Von wirtschaftlicher Neutralität kann nur insoweit gesprochen werden, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung - gemeint sind natürlich Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung jedoch nicht Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs - zu gewähren oder ihnen Waffen und Munition zu liefern und zwar auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden (absolute Pflicht). Hingegen ist er nicht verpflichtet, Privatpersonen die für Rechnung des einen oder andern Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial zu verbieten. Werden jedoch derartige Verbote oder Einschränkungen erlassen, so hat der Neutrale sie auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der neutrale Staat hat im Gegenteil ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden. Die Schweiz hat diesen Standpunkt immer vertreten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 betreffend Eintritt der Schweiz in den Völkerbund). Der neutrale Staat hat sich lediglich gewisse Eingriffe der Kriegführenden gefallen zu lassen (z.B. Verbot der Konterbande, Blockade usw.). Die von der Eidgenossenschaft während des letzten Krieges befolgten Prinzipien des courant normal und der gleichwertigen Gegenleistung im Handelsverkehr sind von ihr selbst gewählte wirtschaftspolitische Grundsätze.

Immerhin kann aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in die Feindseligkeiten abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt.

V.

Grundsätzlich sind alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren.

Wenn ein neutraler Staat, wie besonders die Schweiz, ein mehreres tut als es die Pflichten der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden, dann nicht im Sinne der Erfüllung einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der Kriegführenden in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu bekräftigen.

Bern, den 26. November 1954.

