

P. B. 17. 2. 10

Die Neutralität im modernen Völkerrecht *)

Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler

I. Arten von Neutralität und ihr Rechtsgehalt

1. Man unterscheidet gewöhnliche und dauernde Neutralität; der Inhalt beider Rechtsbegriffe überschneidet sich zwar teilweise, deckt sich jedoch nicht 1).

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

- a) Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts,
- b) Nichtbeteiligung eines Staates an diesem Kriege.

Festzuhalten ist, dass die gewöhnliche Neutralität keine Rechte und Pflichten in Friedenszeiten schafft.

Die Neutralität endet mit dem Eintritt des neutralen Staates in den Kriegszustand mit einem der kriegführenden Staaten, nicht schon mit gewaltsamer Abwehr einer Neutralitätsverletzung (Art. 10 der V. Haager Konvention von 1907).

3. Die Neutralität ist ein Rechtsverhältnis, das bestimmte Rechte und Pflichten der kriegführenden und neutralen Staaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis zum Inhalt hat.

Grundsätzlich verlangt das Neutralitätsrecht, dass der Neutrale nicht in den Krieg zugunsten einer Partei eingreife (Verbot der Intervention, auch durch politische oder wirtschaft-

1) Vgl. über das Neutralitätsrecht neben den bekannten Lehrbüchern des Völkerrechts vor allem CASTREN, The Present Law of War and Neutrality, 1954, S. 421 ff.; CASTREN, Neutralität, Archiv des Völkerrechts, Bd. 5 (1954/55), S. 21 ff.; STONE, Legal Control of International Conflict, London 1954, S. 380 ff.; FABELA, Neutralité, Paris 1949; ROBERT, Etude sur la neutralité suisse, Zürich 1950.

*) Veröffentlicht in "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", Band 17 Nr. 1, Juni 1956, S. 1-37.



liche Massnahmen). Daneben gilt im allgemeinen das Prinzip der Gleichbehandlung (das sich allerdings auf das erste zurückführen lässt); jedoch enthält das positive Recht zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz.

Die Neutralität erstreckt sich auf verschiedene für die Kriegführung anderer Staaten relevante Sachgebiete.

- a. Politische und militärische Neutralitätspflichten lassen sich kaum trennen, gerade auf folgenden Hauptgebieten: Verbot von Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden, der Lieferung von Truppen, der Ueberlassung von Hoheitsrechten des neutralen Staates an einen Kriegführenden und Pflicht und Recht des neutralen Staates zur notfalls gewaltsamen Wahrung seiner territorialen Integrität gegenüber den Kriegführenden. Dazu gehört insbesondere die Verhinderung von Kriegshandlungen, der Durchfuhr von Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen, der Benutzung neutralen Gebiets als Operationsbasis, Errichtung von Aushebungs- oder Werbestellen, 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, 21 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. Immerhin ergibt sich wohl aus diesen Pflichten, dass der neutrale Staat sich die zur Erfüllung derselben notwendigen Mittel zu beschaffen hat, insoweit als dies im Verhältnis zu seinen Möglichkeiten und zu seiner Leistungsfähigkeit als zumutbar erscheint. Eine totale Abrüstung wäre kaum mit der Neutralität vereinbar.

- b. Von wirtschaftlicher Neutralität kann nur insoweit gesprochen werden, als dem neutralen Staat untersagt ist, den Kriegführenden 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 (absolutes Verbot). 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. 2)

2) Darüber CASTREN, a.a.O., S. 474-79.

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 3). 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 Nicht-intervention in die Feindseligkeiten abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende und absichtliche wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt.

Das Recht der gewöhnlichen Neutralität stellt weitgehend Gewohnheitsrecht dar. Es hat eine teilweise Kodifikation gefunden im V. und XIII. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907.

4. Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, dauernd neutral zu sein. Diese Verpflichtung kann auf unbestimmte Zeit eingegangen werden, was meistens der Fall ist, oder für einen beschränkten Zeitraum. Die Neutralitätsverpflichtung kann ferner nur gegenüber bestimmten Staaten übernommen werden oder gegenüber sämtlichen. Verträge, die die Verpflichtung gegenüber bestimmten Staaten enthalten, in einem zukünftigen Konflikte neutral zu bleiben, nähern sich Allianzen. Bezweckt wird mit dieser Art Neutralität die Begünstigung einer Partei. Es soll in der Folge auf die Neutralität zugunsten bestimmter Staaten, die sich vom eigentlichen Sinne der dauernden Neutralität entfernt, nicht weiter eingegangen werden.

Von der dauernden Neutralität als Rechtsverhältnis ist die rein faktisch dauernde Neutralität zu unterscheiden. Die Neutralität kann zum politischen Grundsatz erhoben werden, um als Richtlinie für die Aussenpolitik zu dienen, wobei der betreffende Staat jedoch keine rechtliche Verpflichtung eingeht und frei ist, den Grundsatz jederzeit bei Aenderung der Verhältnisse wieder aufzugeben. Die Neutralität Schwedens 4),

3) Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4.8.1919 betr. Eintritt der Schweiz in den Völkerbund, S. 39-41.

4) Darüber ZARTMANN, *Neutralism and Neutrality in Scandinavia*, *Western Political Quarterly*, Vol. 7 (1954), S. 143 ff.

Indiens 5), Burmas fällt unter diese Kategorie 6). Die faktische Neutralität wird häufig auch nur in Bezug auf bestimmte Konflikte geübt, aber nicht auf alle.

Besonderheiten weist die dauernde Neutralität dann auf, wenn sie sich in einem Rechtsverhältnis kristallisiert. Die Verpflichtung zur dauernden Neutralität kann durch einseitigen Rechtsakt eingegangen werden oder durch Staatsvertrag. In diesem Falle kommt die ausdrückliche Verpflichtung anderer Staaten hinzu, diese Neutralität zu respektieren. Es ist deshalb zwischen einseitiger und vertraglicher dauernder Neutralität zu unterscheiden; beide können kombiniert werden, wie im Falle der Schweiz. Ähnlich verhält es sich auch neuestens im Falle von Oesterreich 7).

-
- 5) Darüber MAHADEVAN, India's Policy of Non-Alignment, Indian Yearbook of International Affairs, Vol. 2 (1953), S. 89 ff. Er zieht "non-alignment" oder "neutrality" vor. Indien will sich nicht nur von Machtblöcken und ihren Konflikten fernhalten, sondern auch eine Führerrolle in Asien übernehmen, Kolonialismus und Rassismus bekämpfen und den Weltfrieden aktiv durch Unterstützung der Vereinten Nationen anstreben. Siehe auch SRINIVASAMURTHY, A Nehru Doctrine for Asia, ebenda, S. 123 ff.; MOKKERJEE, Indiens Weg in eine neue Welt - Grundzüge und Ziele indischer Aussenpolitik, Universitas, N. 10 (Sonderheft Indien, November 1955), S. 1187 ff., er spricht von einer Politik der "Nichteinreihung".
- 6) Siehe über verschiedene Arten der Neutralität VERNANT, Quelques données de fait sur la situation des neutres en Europe, Politique étrangère, Année 20 (1955), S. 492 ff.
- 7) Oesterreich hat am 26.10.1955 ein Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität erlassen und dieses den ausländischen Regierungen offiziell notifiziert. Zugleich hat aber die österreichische Regierung die ausländischen Regierungen ersucht, die immerwährende Neutralität Oesterreichs im Sinne dieses Bundesverfassungsgesetzes anzuerkennen. Diese Anerkennung ist zum Teil schon erfolgt (Schweden, Schweiz am 22.11., die vier Grossmächte am 6.12., Bundesrepublik Deutschland am 8.12.1955), zum Teil ist mit Sicherheit damit zu rechnen. Damit wurde durch dieses Gesetz, das vorerst nur landesrechtliche Bedeutung hat, auch eine Verpflichtung nach aussen übernommen. Dazu kommt, dass das Moskauer Memorandum vom 15.4.1955, das die Voraussetzung für die Unterzeichnung des Staatsvertrages darstellte, in den Punkten 1-3 die Verpflichtung Oesterreichs zur Neutralität aufstellt. Da dieses Memorandum die Unterschriften sowohl der russischen wie der österreichischen Delegation trägt, besteht eine besondere Verpflichtung gegenüber der Sowjetunion. -

5. Für den dauernd neutralen Staat bestehen im Unterschied zur gewöhnlichen Neutralität Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten, des Inhalts, keinen Krieg zu beginnen und die Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen (Hauptpflichten). Hinzu kommen die sekundären Pflichten (Vorwirkungen) des dauernd neutralen Staates: alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Das heisst, 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.

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.

- a. 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

Vgl. VERDROSS, Die dauernde Neutralität Oesterreichs und die Organisation der Vereinten Nationen, Juristische Blätter, Jg. 77 (1955), S. 345 ff.; Exposé des Motifs zum französischen Projet de Loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier le traité portant rétablissement de l'Autriche indépendante et démocratique, Assemblée nationale, session de 1955, No 10815; PFEIFER, Der österreichische Staatsvertrag, Archiv des Völkerrechts, Bd. 5 (1954/55), S. 298 ff.

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 Konfliktes⁸⁾. Es gilt auch hier, 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).

- b. Von militärischer Neutralität kann insofern gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit andern Staaten abschliessen darf. Es gilt das gleiche wie unter a) Gesagte.
- c. 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. Das allerdings wohl nur, wenn der neutrale Staat den schwächeren Teil bildet und dadurch in Abhängigkeit von seinem stärkeren Partner gerät; in diesem Falle würde auch die rechtliche Möglichkeit einer Kündigung des Unionsvertrages oder eine besondere Kriegsklausel an der bestehenden Sachlage nichts ändern.

8) So hat der schweizerische Bundesrat in seiner Antwort vom 24.11.1954 auf die sowjetrussische Einladung vom 13.11., an einer Konferenz über europäische Sicherheit teilzunehmen, u.a. folgendes ausgeführt: "S'il estime ne pas pouvoir accepter l'invitation qui lui a été faite par la note du 13 novembre, il est prêt à examiner - soit lorsque les problèmes à la discussion desquels la Suisse ne peut prendre part auront trouvé une solution, soit si les pays directement intéressés à ces problèmes se mettent d'accord sur la convocation d'une conférence ayant pour objet la création d'un système de sécurité européenne - la participation de la Suisse à une conférence à laquelle seraient représentés l'ensemble des pays d'Europe, ainsi que la collaboration de la Suisse, dans les limites de sa neutralité permanente, à l'établissement d'un régime de paix et de sécurité internationale auquel adhéreraient tous les pays du continent".

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 nicht unterstützen darf, da er dadurch wohl seine Haltung in einem Krieg präjudizieren und Zweifel an seiner Haltung aufkommen lassen würde.

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 Neutralitätsrechts, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden. Im Kriegsfall kommen zu den Pflichten des dauernd neutralen Staates diejenigen eines gewöhnlichen Neutralen nach dem allgemeinen Neutralitätsrecht hinzu.

6. Das Neutralitätsrecht hat sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung als Kompromiss zwischen den sich widersprechenden Interessen der Kriegführenden und der Neutralen entwickelt. Die Kriegführenden versuchen natürlich, die Rechte und die Bewegungsfreiheit der Neutralen möglichst einzuschränken und ihnen weitgehende Verpflichtungen aufzuerlegen, um für die Kriegführung und die Massnahmen zur Ueberwindung des Gegners möglichst freie Hand zu haben. Dem steht die Politik des Neutralen gegenüber, sich in seinen Beziehungen zu beiden kriegführenden Parteien die grösstmögliche Freiheit aufrechtzuerhalten. Den Kompromiss zwischen diesen entgegengesetzten Interessen verkörpert das Neutralitätsrecht. Es regelt aber nicht alle Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden und lässt einen weiten rechtsfreien Raum.

Grundsätzlich sind alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren. Denn das Völkerrecht beruht auf einer Gemeinschaft souveräner Staaten; die Vermutung spricht deshalb gegen Beschränkungen der staatlichen Unabhängigkeit, Verpflichtungen sind im Zweifelsfall einschränkend auszulegen 9).

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 kräftigen.

9) Ein Beispiel bei GUGGENHEIM, Aktuelle Probleme der schweizerischen Neutralitätspolitik, Neue Zürcher Zeitung Nr. 520 und 527 vom 6. und 7.3.1954 (Sonderdruck), S. 12; ROBERT, a.a.O., S. 74.

II. Die Problematik der Neutralität in der Gegenwart

7. Die Tendenzen, die sich in der völkerrechtlichen Wissenschaft und Praxis seit dem Ende des ersten Weltkrieges gezeigt haben, führten zwar nicht zu einer Änderung des Neutralitätsrechtes. Aber eine Reihe von mit der Neutralität zusammenhängenden Fragen zeigen sich in einem etwas andern Lichte. Die neuen politischen Verhältnisse haben dazu geführt, dass die Staaten der Neutralität gegenüber vielfach neuartige Auffassungen geäußert haben, deren Bedeutung, wie noch zu zeigen sein wird, allerdings nicht überschätzt werden darf. Die neuere Entwicklung hat eine Reihe von Problemen aufgeworfen, die sich in früheren Zeiten nicht gestellt haben oder die damals nur von untergeordneter Bedeutung waren 10).

8. Infolge der ungeahnten Auswirkungen des ersten Weltkrieges ist die Aufrechterhaltung und Bewahrung des Friedens zu einem zentralen Problem der Politik geworden. Dieses Ziel wurde auf neuartige Weise angestrebt, nämlich auf dem Wege über das Prinzip der kollektiven Sicherheit. Das Prinzip bedeutet kurz gesagt, dass die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und die Abwehr von Angriffen nicht mehr auf dem Wege der Selbsthilfe und durch den Abschluss von Bündnissen gesucht wird, sondern durch eine gemeinsame Reaktion aller andern Staaten in Form von Zwangsmassnahmen gegen den Friedensbrecher. Sofern der letztere durch sein Verhalten eine Rechtsnorm verletzt hat, handelt es sich um eigentliche Sanktionen im Rechtssinn. Das Neuartige der kollektiven Sicherheit, durch das sie sich von den altbekannten Allianzen unterscheidet, liegt darin, dass das System sich nicht gegen einen bestimmten Staat oder eine bestimmte Staatengruppe richtet, sondern gegen einen im Zeitpunkt der Begründung noch unbekanntem Friedensbrecher, und zwar auch gegen ein Mitglied des Systems selbst. Das letztere erscheint sogar als das ausschlaggebende Moment; die kollektive Sicherheit muss ferner Univer-

10) Kurze historische Uebersicht GERVAIS, La pratique de la neutralité dans la seconde guerre mondiale, Friedens-Warte, Bd. 48 (1948), S. 4 ff. - Siehe auch GUGGENHEIM, Aktuelle Probleme; SCHÄETZEL, Neutralität, Friedens-Warte, Bd. 53 (1955/56), S. 28 ff.; Charles DE VISSCHER, Théories et réalités en droit international public, Paris 1953, S. 356 ff.; Sonderheft "Neutralität" der Deutschen Rundschau, Juni 1952; und vor allem KOMARNICKI, The Place of Neutrality in the modern System of International Law, Académie de Droit International, Recueil des Cours 80 (1952, I), S. 395 ff.

salität anstreben, um ihr Ziel überhaupt erreichen zu können 11). Völkerbund und Vereinte Nationen sowie auf regionaler Ebene der Locarno-Pakt sind die Hauptbeispiele für ein solches System.

Es ist klar, dass sich die Idee der kollektiven Sicherheit mit der Neutralität nicht verträgt 12). Während der Schweiz im Völkerbund eine Sonderstellung eingeräumt wurde, war es nur konsequent, dass der französische Delegierte Paul BONCOUR auf der Konferenz von San Francisco 1945 die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung in die Charta vorschlug, nach der kein Staat, um sich seinen Pflichten zu entziehen, sich auf ein Neutralitätsstatut berufen könne. Zwar wurde in der Folge darauf verzichtet, doch wurde im Bericht des Komitees 1 festgehalten, dass das Statut der ständigen Neutralität mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen unvereinbar sei, in dem Sinne, dass kein Staat sich darauf berufen könne, um sich von den Verpflichtungen der Charta zu befreien 13). Auch ohne diese mehr oder weniger autoritative Interpretation ergibt sich aus Art. 2 Ziff. 5, wonach alle Mitglieder den Vereinten Nationen jede Hilfe in jeder Aktion, die sich in Übereinstimmung mit der Charta unternehmen, zu geben, und sich von jeder Unterstützung an einen Staat, gegen den die Vereinten Nationen vorbeugende oder Zwangsmassnahmen ergreifen, zu enthalten haben, sowie aus Art. 25, wonach die Mitglieder zustimmen, die Entscheidungen des Sicherheitsrates anzunehmen und zu vollziehen, die Unvereinbarkeit mit der Neutralität. Ja, man postulierte von gewisser Seite unter Be-

-
- 11) Vgl. zu folgendem im einzelnen BINDSCHEDLER, Grundfragen der kollektiven Sicherheit, in Rechtsfragen der Internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt a.M., 1956, S. 67 ff., und die dort zitierte Literatur. Siehe auch SCHWARZ, Sicherheit-Neutralismus-Neutralität, in Sonderheft Deutsche Rundschau, S. 27 ff.
- 12) Darüber am konsequentesten und immer noch lesenswert POLITIS, La neutralité et la paix, Paris 1935; ferner TAUBENFELD, International Actions and Neutrality, American Journal of International Law, Vol. 47 (1953), S. 384 ff.; FABELA, Neutralité, Paris 1949, S. 145 ff.; LALIVE, International Organization and Neutrality, British Year Book of International Law, 1947, S. 72 f.; KOMARNICKI, a.a.O., S. 464 ff.
- 13) Dokumente der Konferenz von San Francisco, Bd.6, S. 418 f., 459, 722; KELSEN, The Law of the United Nations, London 1950, S. 94; TAUBENFELD, a.a.O., S. 385 f.; LALIVE, a.a.O., S. 77 f.

rufung auf Art. 2 Ziff. 6 sogar die Verbindlichkeit dieser Pflichten für Nichtmitgliedstaaten, was mit dem geltenden Völkerrecht in eklatantem Widerspruch steht 14). Und noch in einer Rede vom 10. Oktober 1955 vor der "American Legion" erklärte der amerikanische Staatssekretär DULLES, dass die Vereinigten Staaten nicht an die Neutralität glauben und dass diese, von Ausnahmefällen abgesehen, ein veralteter und überholter Begriff sei 15).

Das Prinzip der kollektiven Sicherheit hat jedoch sowohl in der Zeit des Völkerbundes wie auch nach 1945 im allgemeinen versagt. Die Gründe liegen in grundsätzlichen Mängeln des Systems. Einmal fehlt in der Staatenwelt die Uebermacht der Zwangsvollstreckungsmacht gegenüber dem Rechtsbrecher, die innerhalb der einzelnen Staaten vorhanden ist, wie auch die unzweideutige Legitimität ihres Eingreifens, da ein geordnetes Verfahren zur Feststellung der Rechtswidrigkeit nicht besteht. Die Schwierigkeit in Bezug auf den letztern Punkt liegt auch darin, dass es das Völkerrecht vor allem mit individuellen und partikulären Situationen zu tun hat. Kollektivmassnahmen bedeuten deshalb eine gewaltsame Auseinandersetzung unter Staaten, und das heisst Krieg. Der rechtliche Charakter der Zwangsmassnahmen tritt in den Hintergrund. Die Sanktionen werden von den verschiedenen Staaten - verständlicherweise - nur dann angewendet, wenn entweder das Risiko klein erscheint oder ihre direkten und unmittelbaren Interessen betroffen werden. Bestimmte Staaten sind mit dem Angreifer gewöhnlich durch besondere politische oder wirtschaftliche Bande, durch die geographische Lage oder ideologische Verwandtschaften verknüpft. Sie widerstreben dann der Er-

14) Darüber TAUBENFELD, a.a.O., S. 385-95, 396; KELSEN, a.a.O., S. 107; beide scheinen diese Ausdehnung zu befürworten. Ablehnend, mit Recht, KOMARNICKI, a.a.O., S. 465-68; ROBERT, a.a.O., S. 66; wohl auch LALIVE, a.a.O., S. 84-86; "Les Etats restés en dehors des Nations Unies ne sont évidemment pas liés par les dispositions de la Charte; mais il serait possible que les Nations Unies n'acceptent pas d'être traitées par les Etats neutres non membres sur un pied d'égalité avec l'Etat contre lequel elles entreprendraient une action collective. Les belligérants ont de tout temps cherché à empêcher les neutres d'avoir avec leur adversaire des relations favorables à ce dernier. Cependant, vouloir forcer un Etat qui désire, en principe, rester neutre à entrer en guerre ou de l'y entraîner en l'envahissant serait le renversement de toute idée de droit et de paix." Max HUBER, Quelques considérations sur une revision éventuelle des Conventions de la Haye relatives à la guerre, Revue Internationale de la Croix-Rouge, juillet 1955, S. 427.

15) Neue Zürcher Zeitung Nr. 2680 vom 11.10.1955.

greifung von Sanktionen. Das System setzt ferner nicht nur eine gewisse Solidarität, sondern auch eine gewisse Beweglichkeit der Staatenwelt voraus, die im Zeitalter der starren Allianzen nicht gegeben ist. Schliesslich können die notwendigen organisatorischen Vorbereitungen vor allem auf militärischem Gebiete nicht getroffen werden, weil der Angreifer ja nicht zum vornherein feststeht und selbst dem System als Mitglied angehören soll.

In einer besonders unerfreulichen Lage befinden sich die kleineren Staaten, denn sie verfügen weder über die Mittel, um überhaupt sich wirksam an den Sanktionen zu beteiligen, noch sind sie in der Lage, die für sie entsprechend grösseren Risiken und Gefahren auf sich zu nehmen. Sie laufen Gefahr, bei der Beteiligung an Sanktionen, wie überhaupt an Kriegen, an denen Grossmächte mitmachen, in die Abhängigkeit der letzteren zu geraten; ihre Interessen werden denjenigen der Grossen aufgeopfert. Der Kleinstaat riskiert seine Existenz, der Grosse eine Provinz 16).

Aus diesen Gründen entspricht die kollektive Sicherheit nur in geringem Masse den Realitäten. Der schwedische Aussenminister UNDEN hat in einem Vortrag vom 20. November 1954 vor der Studentenschaft in Oslo gesagt, wenn die kollektive Sicherheit unter dem Völkerbund eine blosse Fiktion geblieben sei, so habe sie sich auch unter den Vereinten Nationen als eine Utopie erwiesen 17). Dem entspricht, dass der

16) So widersetzen sich im Völkerbund vor allem die kleineren Staaten der Beteiligung an Sanktionen und kehrten zur Neutralität zurück, TAUBENFELD, a.a.O., S. 383. Ihr Verhalten war aber nur die Folge und nicht die Ursache des Versagens des Völkerbunds, für das die Grossmächte die Verantwortung trugen, LALIVE, a.a.O., S. 88 Anm. 4. Siehe auch DE VISSCHER, a.a.O., S. 360, 367. - Aehnliche Ueberlegungen liegen zum Teil dem Neutralismus zugrunde, ZARTMANN, a.a.O., S. 123, 141.

17) Die internationale Lage habe keine grundlegenden Aenderungen erfahren, die dem in der Charta niedergelegten Gedanken eines kollektiven Sicherheitssystems entsprächen. Sie bleibe durch den Antagonismus von zwei Machtblöcken und die ausserhalb stehenden neutralen Staaten gekennzeichnet. Die Bezeichnung "neutral" passe zwar nicht für Schweden, da sie grundsätzlich nur für die Kriegsverhältnisse anwendbar sei; seine Stellung müsse man richtiger als "allianzfrei" bezeichnen. Schweden sei bereit, an einem Ausbau des Sicherheitssystems der UN mitzuwirken unter der Voraussetzung, dass es vom Zusammenwirken der Grossmächte getragen sei. Schweden habe stets darauf bestanden, dass die Grossmächte hinter allfälligen Sanktionsmassnahmen stehen müssten. Darum liege es durchaus im Interesse Schwedens,

vorgesehene organisatorische und militärische Sanktionsmechanismus überhaupt nie geschaffen werden konnte und dass dagegen Art. 51 der Charta, der das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung anerkennt, in den Vordergrund getreten ist. Die Weltpolitik wird heute wieder, wie einst, von Militärbündnissen beherrscht. Die Staaten suchen ihre Zuflucht bei der Selbsthilfe und bei Allianzen¹⁸⁾. Die Skepsis gegenüber der kollektiven Sicherheit ist allgemein.

Wenn so die politische Wirklichkeit keineswegs der Idee der kollektiven Sicherheit entspricht, so gewinnt damit die Neutralität als Seitenstück zur Selbsthilfe und zu den Bündnissen wieder erneute Bedeutung¹⁹⁾. Es wird noch zu zeigen sein, dass sogar die Charta selbst trotz der grundsätzlichen Unvereinbarkeit Möglichkeiten hierfür offen lässt. Die Tatsache, dass ein permanent neutraler Staat wie Oesterreich den UN beitreten kann und Schweden, wenn es auch nicht rechtlich zu einer neutralen Haltung verpflichtet ist, diesen Schritt vor Jahren getan hat, spricht Bände. Gerade für die kleineren Staaten hat die Neutralität als Mittel zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit nach wie vor ihren Wert. Da die kollektive Sicherheit mit Rücksicht auf die tatsächlichen Machtverhältnisse in erster Linie von den Grossmächten verwirklicht werden muss, besteht unter dieser Voraussetzung auch kein unauflöslicher Widerspruch zwischen ihr und der Neutralität, wenn man nicht doktrinär an einer Abstraktion festhalten, sondern den realen Gegebenheiten und Möglichkeiten Rechnung tragen will.

9. Gegen die Neutralität wurden ferner ideologische Gründe angeführt²⁰⁾. Schon im ersten Weltkrieg versuchten die Kriegführenden, die neutralen Staaten zu bewegen, sich ihnen in ihrem Kampfe für die gerechte Sache und das Wohl der Menschheit anzuschliessen. Die Neutralität begünstigt den Angreifer insofern, als dessen Opfer meistens schwächere Staaten sind, die so ohne Hilfe bleiben. In der Tat gibt es in Fragen von Recht und Unrecht oder auf dem Gebiete der Weltanschauungen keine Neutralität.

dass das Vetorecht der Grossmächte beibehalten werde, denn nur dann könne es sich seine Handlungsfreiheit vorbehalten, wenn zwischen den Grossmächten ein Streitfall eintreten sollte.

- 18) Darüber ausführlich KOMARNICKI, a.a.O., S. 483-90. Art. 51 ist der "Ersatz" für die nicht existierende kollektive Sicherheit.
- 19) So auch BRIERLY, The Outlook for International Law, Oxford 1945, S. 79; und vor allem SCHÄTZEL, a.a.O., S. 33 ff.
- 20) Vgl. darüber CASTREN, a.a.O., S. 429 ff.; ROBERT, a.a.O., S. 93 f.

In der politischen Wirklichkeit stellt sich diese Problematik allerdings etwas anders dar. In sehr vielen Fällen sind bei bewaffneten Konflikten Recht und Unrecht auf beide Seiten verteilt, ganz abgesehen von der Unmöglichkeit einer Definition des Angriffes. Wie schon gesagt, besteht kein zuverlässiges rechtliches Verfahren, die Verteilung von Recht und Unrecht festzustellen ²¹⁾. Infolge der Dezentralisation der Völkerrechtsordnung gilt auch hier in erster Linie das Prinzip der Selbsthilfe. Gerade für den Kleinstaat erscheint hier das Fragwürdige eines Anschlusses an Grossmächte wieder von besonderer Relevanz.

Aehnliches gilt auch in Bezug auf die Abwehr einer die Grundlagen der Zivilisation bedrohenden Weltanschauung. Es ist in erster Linie Sache jedes einzelnen Staates selbst, ob gross oder klein, die nötige Kraft aufzubringen, um seine Grundlagen zu verteidigen. Ein Staat, der nicht bereit oder fähig ist, seine Unabhängigkeit und seine Lebensweise auch gegen hoffnungslose Uebermacht zu verteidigen, wird auf die Dauer trotz Hilfe von aussen sich nicht halten können. Dabei erweisen sich die geistigen und moralischen Abwehrkräfte letzten Endes als ausschlaggebend, von ihnen hängen die machtmässigen und militärischen ab. Das Beispiel Finnlands spricht hier eine eindrückliche Sprache. Der heutige ideologische Kampf, der sogenannte kalte Krieg wird auch weniger mit militärischen als mit politischen, geistigen und moralischen Mitteln geführt, mit dem Ziele der Sprengung der gegnerischen Allianzen und der inneren Aufweichung, Zersetzung und Schwächung. Lokale Kriege werden zwar riskiert, vor einem neuen Weltkrieg scheint man aber angesichts der unübersehbaren Auswirkungen zurückzuschrecken, was nicht heisst, dass mit dieser Möglichkeit überhaupt nicht mehr zu rechnen ist. Die Eroberung von innen eröffnet günstigere Aussichten. Ihr zu begegnen muss und kann in erster Linie Sache jedes einzelnen Staates sein. In dieser Lage tritt die Problematik der Neutralität in den Hintergrund; da es keine geistige und moralische Neutralität gibt, kann der Neutrale seine Aufgabe ebensogut erfüllen, und es bleibt ihm die Freiheit zur Zusammenarbeit mit andern gleichgesinnten Staaten auf dem wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Gebiet.

21) In diesem Zusammenhang weist LALIVE darauf hin, dass sowohl Völkerbund wie UN ein Allianzelement enthalten, weil sie in grossem Ausmasse die Aufrechterhaltung des aus Krieg und Friedensverträgen hervorgegangenen status quo und damit den Schutz der Sieger bezweckten, a.a.O., S. 74. Vgl. auch KOMARNICKI, a.a.O., S. 465.

Die Neutralität lässt sich bei ideologischen Gegensätzen aber nicht nur aus den erwähnten Gründen rechtfertigen, sondern auch deshalb, weil solche Konflikte keine unbeschränkte Dauer haben. Mit der Zeit wandeln sich auch die Ideologien. Der Dreissigjährige Krieg hat gezeigt, wie ideologische Konflikte bei längerer Dauer zu gewöhnlichen machtpolitischen Gegensätzen degenerieren 22). Die mohammedanischen Staaten haben sich schliesslich in die europäische Völkerrechtsordnung eingefügt. Es ist angesichts der gegenwärtigen politischen Verhältnisse und der Verteilung der Kräfte auch kaum denkbar, dass eine bestimmte Weltanschauung einen totalen Sieg erringen und die Weltherrschaft aufrichten könnte. Die gegenwärtige "Koexistenz" kann zum Dauerzustand werden; andererseits wissen wir nicht, was im Innern des totalitären Blocks vor sich geht und ob dort nicht Wandlungen möglich sind, die eine Lösung bringen 23). Unter diesen Umständen erscheint es durchaus nicht als unwahrscheinlich, dass auch kleinere Staaten ihre Unabhängigkeit vermittels der Neutralität bewahren können, sofern sie über ein Minimum an Widerstandskraft verfügen.

Schliesslich kann die Existenz neutraler Staaten ein Minimum an Kontaktmöglichkeiten zwischen den Parteien aufrechterhalten und gewisse Friktionen ausschalten. Und auch die Neutralität, wenigstens die ständige, ist in der Lage, moralische Argumente für sich in Anspruch zu nehmen. Denn der Neutrale verzichtet auf Gewaltanwendung, ausser zu seiner Verteidigung, und führt damit eine Friedenspolitik par excellence. Wenn alle Staaten eine Neutralitätspolitik befolgen würden, so würde dadurch zwar die Neutralität selbst gegenstandslos, aber es verschwände auch der Krieg, und das Ziel des Weltfriedens wäre erreicht.

10. Es wurde bereits gesagt, dass gemäss Art. 3 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle den neutralen Staaten das Recht zusteht, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, und dass die Ausübung dieses Rechtes niemals von einer Partei als unfreundliche Handlung

22) Wie rasch das beim Korea-Konflikt der Fall war, als China eingriff, ist bekannt. Vgl. KOMARNICKI, a.a.O., S. 496 ff.

23) Darüber geistreich KOESTLER, Die Fährte des Dinosauriers, Der Monat, Jg. 7, Heft 80 (1955), S. 112: "Immer wieder hat es sich im Lauf der Geschichte ereignet, dass der Dynamo, der die Spannung und die Funken lieferte, sich müde lief gerade bevor die Sicherungen durchbrannten. Aber damit sich dies vollzieht, muss ein neuer Dynamo in Tätigkeit treten, der eine andere Gattung von Strom erzeugt; es muss eine Umschaltung der Interessen auf eine andere Kategorie von Werten, Spannungen und Dilemmen geben."

angesehen werden kann. Angesichts der ins Ungeahnte gesteigerten Zerstörungswirkung der modernen Kriegstechnik und der Unberechenbarkeit der Folgen eines Krieges mit Atomwaffen erscheint es als durchaus möglich, dass den guten Diensten und der Vermittlung der Neutralen in Zukunft eine weit höhere Bedeutung als bisher zukommen wird. Dazu kommt das aus den gleichen Gründen gesteigerte Interesse der Neutralen selbst an der Aufrechterhaltung des Friedens und damit an einer aktiven Friedenspolitik: die Welt und der Friede sind bis zu einem gewissen Grad unteilbar geworden, der Zusammenhang zwischen allen Völkern grösser, die Möglichkeit lokalisierter Konflikte geringer 24). Die Einschaltung Neutralen in die Durchführung des Waffenstillstandes in Korea und Indochina ist vielleicht nur ein Anfang. Mögen die praktischen Erfolge der Tätigkeit der beiden neutralen Kommissionen noch so gering gewesen sein, so hat doch die alleinige Tatsache der Möglichkeit ihrer Einsetzung und damit des Vorhandenseins neutraler Staaten und ihrer Anwesenheit an Ort und Stelle einen entscheidenden Beitrag an den Abschluss und die Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes geleistet. Eine neutrale Kommission soll die Wahlen im Sudan überwachen; auch die europäische Kommission für das Saargebiet kann in gewisser Beziehung als neutral bezeichnet werden 25).

-
- 24) "Zweifellos besteht heute eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Ländern, den Völkern und sogar den Kontinenten in einem viel grösseren Ausmasse als früher. Ein Ereignis wie der Krieg in Korea hatte nicht einen ausschliesslich lokalen Charakter. Die Verlängerung des Krieges wie seine Ausdehnung konnten den Frieden in der ganzen Welt bedrohen. Die Schweiz wie auch die andern an diesem Kriege nicht teilnehmenden Länder hatten ein Interesse daran, dass er ein Ende nähme". Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, über die Mitwirkung schweizerischer Delegierter bei der Durchführung des am 27.7.1953 in Korea abgeschlossenen Waffenstillstandsabkommens vom 26.4.1953, S. 69.
- 25) Ueber die grundsätzliche Auffassung der Schweiz Korea-Bericht, S. 67 f.: "Die Schweiz war immer der Auffassung, dass ihre Neutralität sie nicht verpflichtet, eine Politik der Enthaltung und der Gleichgültigkeit gegenüber den internationalen Geschehnissen zu führen, und dass sie sie auch nicht hindere, sich an Bemühungen zur Schlichtung von Streitfällen zwischen Staaten oder zur Errichtung einer dauerhaften Friedensherrschaft in der Welt zu beteiligen. Von jeher, sei es während eines Krieges, sei es in Friedenszeiten, sei es schliesslich bei gestörter oder in schwieriger Lage, wurden die

Für die Neutralen liegen in der Uebernahme derartiger Aufgaben allerdings gewisse Risiken. Einmal kann die Neutralität eines bestimmten Staates missverständlich aufgefasst oder sogar abgewertet werden, wenn er in internationalen Organisationen zusammenwirkt mit Staaten, deren Neutralität sich von der seinen unterscheidet. So haben in den neutralen Korea-Kommissionen zwei Mächte mitgewirkt, die überhaupt keine Neutralitätspolitik befolgen, sondern mit einer andern Macht, die selbst mit einer der Konfliktparteien eng verbunden ist und sie unterstützt hat, Bündnisse abgeschlossen haben und einem der beiden Blöcke angehören. Schweden und Indien befolgen lediglich eine faktische Neutralitätspolitik, ohne rechtlich hierzu verpflichtet zu sein, während für die Schweiz die permanente Neutralität gilt. Aus diesem Umstand kann sich auch die Gefahr ergeben, dass die verschiedenen Neutralen ihre Aufgaben nicht in gleicher Weise auffassen und die zu überbrückenden Gegensätze in das Organ selbst übertragen werden. Zu Bedenken Anlass geben wird insbesondere, wenn Staaten mitwirken, die nur an einem bestimmten Konflikt nicht beteiligt sind, jedoch sonst einem der Blöcke angehören oder ideologisch besonders profiliert sind²⁶⁾. Schliesslich ist der neutrale Staat verpflichtet, wenn er seine Aufgaben erfüllen will, Entscheidungen zu fällen, die zu der Auffassung der einen Partei im Widerspruch stehen, mit der der andern aber übereinstimmen können. Auch wenn der Neutrale in noch so objektiver Weise vorgegangen ist, kann ihm das als Parteinahme ausgelegt werden mit den entsprechenden politischen Folgen. Die Erfahrung hat

Schweiz oder Schweizer ersucht, internationale Aufgaben zu übernehmen, und von jeher wurden solche Aufgaben auch von ihnen übernommen. Unser Land betrachtete Missionen dieser Art, die ihm anvertraut wurden, als eine seiner Neutralität gezollte Anerkennung und hat sie in der Meinung übernommen, damit den Willen zu bekunden, im bescheidenen Ausmass seiner Kräfte und seiner Mittel zur friedlichen Regelung der Probleme beizutragen, die, ohne uns direkt zu berühren, doch ein Element der Störung der Beziehungen oder die Ursache von Feindseligkeiten zwischen anderen Staaten bilden.

Zahlreich und verschiedenartig sind die Mandate, die im Laufe des letzten Jahrhunderts von der Schweiz oder von Schweizern angenommen wurden. Im allgemeinen waren sie mit keinen grösseren politischen Nachteilen verbunden. Ihr Nutzen wurde oft anerkannt, und die Dienste, die sie der internationalen Gemeinschaft zu leisten gestatteten, trugen sicher dazu bei, die Stellung der Schweiz zu stärken und das Verständnis für ihre immerwährende Neutralität zu mehren."

26) Vgl. Korea-Bericht, S. 71; BINDSCHEDLER-ROBERT, Les Commissions neutres instituées par l'armistice de Corée, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band 10 (1953), S.127 f. - Die Kommission im Sudan ist nicht zustande gekommen.

jedoch gezeigt, dass im allgemeinen die Tätigkeit der Neutrallen als Vermittler, als Aufsichtsorgan oder als Schiedsrichter keine politischen Nachteile, auch nicht bei der allfällig unterlegenen Partei, mit sich gebracht hat; vielmehr wurde der Nutzen der guten Dienste meist anerkannt und trug bei, das Verständnis für die Neutralität zu erhöhen ²⁷⁾.

11. Die Neutralität eines bestimmten Staates kann natürlich auch lediglich einen Schachzug in einer politischen Auseinandersetzung darstellen und sich zum alleinigen Vorteil einer Partei oder zum Nachteil der andern auswirken. Bezweckt wird in diesem Fall die Aufsplitterung gegnerischer Bündnisse, die Verhinderung ihrer Ausdehnung auf weitere Staaten oder die Isolierung von Staaten. In diesem Sinne sind wohl die schon zitierten Ausführungen von Staatssekretär DULLES zu verstehen.

Die in diesem Sinne mit der Neutralität verbundenen Gefahren lassen sich jedoch eindämmen, wenn der neutrale Staat selbst willens und fähig ist, eine unabhängige Politik zu verfolgen, und über die nötige moralische und militärische Stärke verfügt, wozu auch die innere Konsolidierung gehört. Andernfalls würde man wohl besser von einem verkappten Bündnis oder Abhängigkeitsverhältnis sprechen, jedoch nicht von echter Neutralität.

12. Nur kurz sei darauf hingewiesen, dass die heute sich geltend machenden Bestrebungen auf Errichtung von Zoll- und Wirtschaftsunionen mit der Neutralität in Widerspruch geraten können. In der Tat verträgt sich der Beitritt zu einer Zollunion kaum mit der Neutralität, wenn nicht sämtliche ihr angehörenden Staaten neutral bleiben. Eine Wirtschaftsunion würde eine autonome Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten verunmöglichen und wäre daher kaum mit ihrer, wenn auch nicht rechtlichen, so doch tatsächlichen Unabhängigkeit vereinbar. Unabhängigkeit ist aber nicht nur die Voraussetzung der Neutralität, sondern auch deren Ziel.

Sofern Grossmächte dem System angehören, werden sie die tonangebene Rolle spielen. Die gemeinsame Zoll-, Handels-, Währungs- und Sozialpolitik wird sich in erster Linie nach ihren Bedürfnissen richten und zwar auch nach ihren politischen. Eine Verwicklung der Grossmächte in einen Kon-

27) Wie gerade die Schweiz feststellen konnte. Vgl. darüber GUGGENHEIM, Aktuelle Probleme, S. 9, 13, und Korea-Bericht, S. 68.

flikt wird diejenige der kleineren Staaten mehr oder weniger automatisch mit sich bringen.

Eine Wirtschaftsunion würde sich nach Ausbruch eines Krieges nicht mit den allgemeinen Neutralitätspflichten vereinbaren lassen, sofern einer oder mehrere Mitgliedstaaten sich am Krieg beteiligen. Damit lässt sie sich auch nicht mit der dauernden Neutralität in Uebereinstimmung bringen, die ja in erster Linie die Aufrechterhaltung der Neutralität im Kriege bezweckt. Das neutrale Mitglied müsste sämtliche Massnahmen des Handelskrieges, wie Ausfuhrverbote, Verbot des Handels mit dem Feinde, Sequestrierung und Blockierung des feindlichen Eigentums, mit übernehmen, da sonst ein Loch in der Wirtschaftskriegführung der kriegführenden Mitglieder entstehen würde, das für diese untragbar wäre. Eventuell könnten natürlich die Neutrale aus der Wirtschaftsunion ausgeschlossen werden, indem die Kriegführenden auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu den neutralen Angehörigen der Union wieder unter Kontrolle stellen. Uebernimmt der Neutrale aber die Massnahmen des Wirtschaftskrieges, so hat er sie - sofern es sich um Kriegsmaterial handelt - gemäss Art. 9 des Haager Abkommens über die Neutralität im Landkrieg auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden, d.h. auch gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten der Union, abgesehen davon, dass gewisse Massnahmen des Wirtschaftskrieges sich mit der Neutralität überhaupt nicht vereinbaren lassen, sofern sie nur die Schädigung des Gegners anstreben. Eine solche gleichmässige Anwendung hätte wiederum die Auflösung des gemeinsamen Wirtschaftsgebietes zur Folge. Eine derartige Auflösung wäre jedoch praktisch kaum möglich, besonders wenn der gemeinsame Markt einige Zeit gedauert und damit eine intensive Verflechtung der verschiedenen Wirtschaften bewirkt hat, ohne schwerste Schäden hervorzurufen. Aus demselben Grund hätte eine vertragliche Kündigungsklausel im Unionsvertrag kaum praktische Bedeutung 28).

Schliesslich würde der Beitritt eines ständig neutralen Staates zu einer Wirtschaftsunion das Vertrauen von Staaten, die sich im politischen Gegensatz zu andern Mitgliedern der Union befinden, erschüttern und damit die Führung einer Neutralitätspolitik erschweren.

Mit der Neutralität lässt sich der Beitritt zu einer Wirtschaftsunion deshalb nur vereinbaren, wenn sämtliche Mitgliedstaaten die Neutralität - und zwar die gleiche - übernehmen. Andernfalls müsste der neutral sein wollende Staat fernbleiben.

28) Aehnlich GUGGENHEIM, Traité de Droit international public, Genf 1954 II, S. 504 f.

13. Der Neutrale hat die Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit seines Gebietes. Vorerst sei noch einmal die Frage untersucht, ob diese Pflicht auch mit militärischen Mitteln zu erfüllen ist, d.h. Verletzungen der Neutralität gewaltsam abzuwehren und wenn möglich zu verhindern sind. Bejahendenfalls ergibt sich daraus die Pflicht, sich die nötigen militärischen Machtmittel zu verschaffen. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, wenn dem Neutralen keine angemessenen Mittel zur Verfügung stehen, gebe zwar die Neutralitätsverletzung durch einen Kriegführenden dem andern ein Recht der Selbsthilfe, aber von einer Neutralitätsverletzung durch den neutralen Staat könne keine Rede sein. Es wird auf China und Korea im russisch-japanischen Krieg von 1905 verwiesen, auf deren Gebiet sich die Feindseligkeiten abspielten 29). Für einen ständig neutralen Staat, wie z.B. die Schweiz, ist diese Auffassung sicher nicht richtig. Die Anerkennung der permanenten Neutralität setzt voraus, dass die Staaten auf deren Aufrechterhaltung mit Sicherheit rechnen können. Daraus ergibt sich die völkerrechtliche Verpflichtung für den Neutralen, eine genügend starke Armee aufzustellen und zu unterhalten, nur schon, um eine abschreckende Wirkung ausüben zu können. Ein ähnlicher Schluss muss wohl auch für die gewöhnliche Neutralität aus Art. 10 des V. Haager Abkommens über die Neutralität im Landkrieg gezogen werden 30). In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass 1815 die Grenzen der Schweiz von den Mächten vor allem im Hinblick auf die wirksame Verteidigung der Neutralität verbessert wurden; dasselbe gilt für die Neutralisierung Savoyens und das Recht der Schweiz, dieses Gebiet zu besetzen 31).

29) So z.B. KUNZ, Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, 1935, S. 223.

30) Dieser Auffassung GUGGENHEIM, Traité II, S. 513; STRUPP, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Stuttgart 1933, S. 213 ff.; FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 712; BINDSCHEDLER, Die bewaffnete Neutralität der Schweiz, in "Die Schweizerarmee von heute", Sonderdruck, S. 5 f.; KOMARNICKI, a.a.O., S. 499; VERDROSS sagt ausdrücklich "die dauernde Neutralität muss also eine bewaffnete Neutralität sein", Juristische Blätter 1955, S. 346. Ob Oesterreich angesichts der durch den Staatsvertrag auferlegten Beschränkungen diese Pflicht zu erfüllen in der Lage ist, bleibe dahingestellt. Negativ PFEIFER, a.a.O., S. 304.

31) Botschaft des Bundesrates betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4.8.1919, S. 39.

In welchem Umfang der Neutrale seine Rüstung auszubauen hat, kann nur allgemein beantwortet werden. Es wird sich um eine nach dem auch im Völkerrecht massgebenden Grundsatz von Treu und Glauben zumutbare Anstrengung handeln müssen. Dabei ist einerseits die personelle, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit des betreffenden Staates zu berücksichtigen, andererseits der durchschnittliche Rüstungsstand der Hauptmächte oder der potentiellen Kriegführenden, die in die Lage kommen könnten, die Neutralität zu verletzen. In diesem Rahmen verfügt der neutrale Staat über ein weitgehendes freies Ermessen; die Beurteilung der verschiedenen Faktoren ist seine Sache. Es entspricht aber wohl einer strikten Neutralitätspolitik und dem Interesse des Neutralen selbst, ein mehreres zu tun, als das Neutralitätsrecht unbedingt vorschreiben würde, um das Vertrauen der allfällig kriegführenden Staaten in die permanente Neutralität möglichst zu befestigen und zu stärken. Das gilt unter den heutigen Verhältnissen vor allem für die Flugwaffe und den Ausbau der Fliegerabwehr, deren Verstärkung nicht nur ein militärisch wichtiges, sondern auch ein neutralitätsrechtliches und neutralitätspolitisches Postulat darstellt 32).

Damit im Zusammenhang stellt sich die Frage, ob angesichts der modernen Waffenentwicklung überhaupt noch die Möglichkeit einer Verteidigung der Neutralität besteht. Die neuen Waffen, wie Atombomben, schwere Artillerie, schwere Panzerwagen, Flugzeuge, sind derart kostspielig und verlangen einen derart ausgebauten Produktionsapparat, dass ihre Herstellung und ihr Unterhalt die Kräfte eines kleineren oder mittleren Staates übersteigen. Ähnliches gilt für die unentbehrliche wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiete der Kriegstechnik. In der Tat verfügen heute nur die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und bis zu einem gewissen Grade Grossbritannien über eine entsprechende vollständig ausgerüstete Armee. Es war ein Gedanke der nicht zustande gekommenen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, das Rüstungswesen zu zentralisieren und durch die Verteilung der Rüstungslasten auf die Mitgliedstaaten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Rationalisierung herbeizuführen und damit den europäischen Staaten überhaupt erst die Anschaffung des für die moderne Kriegführung erforderlichen, kostspieligen Materials zu ermöglichen 33).

Die Frage stellt sich besonders in Bezug auf die Wahrung der Unverletzlichkeit des Luftraumes, dessen Benützung

32) Siehe hierüber die treffenden Ausführungen von STECK, Die Neutralität im Luftraum, Zürich 1941, S. 52 f.

33) BINDSCHIEDLER, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 330.

durch die Kriegführenden der Neutrale ebenfalls zu verhindern hat, und zwar gilt das auch für unbemannte Flugzeuge und Fernlenkgeschosse 34). In der Tat scheinen die heutigen Flughöhen und vor allem Geschwindigkeiten die Abwehr auf den ersten Blick zu verunmöglichen. Es kann dem Neutralen auch nicht zugemutet werden, ein Atombomben tragendes Flugzeug abzuschliessen und damit unter Umständen die Explosion der Atombombe auf seinem eigenen Gebiet mit allen ihren Auswirkungen herbeizuführen. Die enorme Wirkungskraft moderner Bomben und Geschosse kann neutrales Gebiet in Mitleidenschaft ziehen, sofern sie gegen in der Nähe der Grenze des neutralen Staates gelegene Ziele eingesetzt werden. Sofern es dem Neutralen nicht gelingt, seinen Luftraum abzuschirmen, werden schliesslich die Kriegführenden ihre Abwehrmassnahmen auf das neutrale Territorium ausdehnen, z.B. ihr Flakfeuer gegen den neutralen Luftraum richten.

Das Neutralitätsrecht kann jedoch nicht auf den Stand der technischen Entwicklung in einem bestimmten Zeitpunkt abstellen, wenn diese Entwicklung sich in raschem Flusse befindet. Im allgemeinen entwickeln sich Angriffs- und Abwehrwaffen parallel. Insbesondere die Erfindung relativ billiger Abwehrmittel gegen Flugzeuge und Ferngeschosse, wie ferngesteuerte Raketen, erscheint als durchaus wahrscheinlich und wird damit die Stellung der Neutrale wieder verbessern. Für die Verteidigung sind die supernuklearen Waffen kaum unentbehrlich. Ihre Verwendung wird übrigens wohl nur in einem neuen allgemeinen Weltkrieg erfolgen, so dass bei ihrer beschränkten Anzahl und der Kostspieligkeit ihrer Herstellung der Einsatz auf die wichtigsten Ziele auf der ganzen Welt beschränkt bleiben wird. Es erscheint auch nicht als ausgeschlossen, dass angesichts der Unübersehbarkeit ihrer Auswirkungen und der Furcht vor Repressalien auf ihren Einsatz

34) So ausdrücklich CASTREN, a.a.O., S. 589; GUGGENHEIM, Traité de Droit international public II, S. 524. Sowohl die Staatenpraxis wie die Literatur stehen einhellig auf dem Standpunkt, dass der Luftraum zum Hoheitsgebiet des darunter liegenden Staates gehört und der Neutrale seine Benützung durch die Kriegführenden zu verhindern hat. Siehe z.B. OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law, 7. Aufl., Vol. 2, S. 725 f.; VERDROSS, Völkerrecht, 3. Aufl., S. 198, 405; GUGGENHEIM, a.a.O., I, S. 375, II, S. 522 ff.; SPAIGHT, Air Power and War Rights, 3. Aufl., S. 420 f.; CASTREN, a.a.O., S. 588-93; STECK, Die Neutralität im Luftraum, S. 41, 48 f. - Ueber die ganze Frage neuestens v. WALDKIRCH, Militärische Rechte und Pflichten des neutralen Staates im Luftrkriege, unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz 1939-45, Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 5 (1955), S. 151-167.

überhaupt verzichtet wird. Aus den gleichen Gründen hat sich die Wahrscheinlichkeit eines neuen Weltkrieges vermindert. Was die taktischen Atomwaffen betrifft, so können diese eines Tages auch kleineren und mittleren Staaten zugänglich werden. Schweden z.B. prüft das Problem, sich solche Waffen zuzulegen, sehr eingehend.

Die Verteidigung mit den sogenannten klassischen Waffen erscheint auch heute nicht als aussichtslos, wenn sie in genügender Zahl vorhanden sind und zweckmässig eingesetzt werden. Im Falle eines allgemeinen Krieges wird eine Grossmacht nie alle ihre Mittel gegen den Neutralen einsetzen können, was umso mehr ins Gewicht fällt, je länger der Widerstand des Angegriffenen dauern kann. Eine isolierte Aktion aber gegen einen kleineren Staat trägt immer die Gefahr der Ausweitung des Konfliktes zu einem Weltkrieg in sich, sofern hartnäckiger und länger dauernder Widerstand geleistet wird. Einzelaktionen sind nur gegen wehrlose Staaten erfolversprechend, die ohne Zeitverlust überrannt werden können. Auch wenn eine Rüstung einem kleineren Staat nicht erlaubt, den Sieg allein zu erringen, und nicht alle modernsten Waffen umfasst, erhöht sie deshalb seine Sicherheit in einem Ausmasse, das sich bedeutend grösser erweist, als Menge und Qualität der Kriegsmittel erwarten lassen würden. Mit dem Ausbau der Rüstung erhöht sich die Sicherheit mehr als proportional 35).

Es ist unmöglich, überhaupt jede Verletzung des neutralen Gebietes zu verhindern. Das ist nichts Neues, denn diese Tatsache besteht nicht nur in Bezug auf den Luftraum sondern auch auf gewisse Küstengewässer und Landgebiete, die nicht oder nur äusserst schwer verteidigt werden können. In welchem Ausmasse muss nun der neutrale Staat von seinen Mitteln Gebrauch machen und wie gross ist seine Verantwortlichkeit im Einzelfall?

35) "Wirkliche Neutralität ... beruht auf der Fähigkeit, das Staatsgebiet mit Aussicht auf Erfolg, wenn auch nicht dauernd, so doch eine Zeitlang, zu verteidigen. Die Verteidigung soll so stark sein, dass, während sie geführt wird, eine internationale Konstellation sich bilden kann, die eine Aussicht auf den Sieg eröffnet", SCHWARZ, a.a.O., S. 36. "Die herkömmlichste aller Waffen und diejenige, auf welche keine Nation verzichten kann, ist ein Volk, das entschlossen ist, das Leben einzusetzen, um die Freiheit zu verteidigen. Es wird zwar bei aller Tapferkeit nie gegen einen Angreifer standhalten können, der mit den Methoden des totalen Krieges operiert. Aber bei genügender Stärke und Tapferkeit wird es dennoch seine Existenz behaupten können, weil es dem Gegner widerstrebt, sich in einen offenen totalen Krieg einzulassen. Das oft gehörte Argument: "Was nützt es, ein paar Divisionen mehr aufzustellen, wenn wir wissen, dass im Ernstfalle Europa

Das Problem hat sich zum erstenmal im Seekriegsrecht gestellt. Der Vertrag von Washington vom 8. Mai 1871 stellte die Pflicht des Neutralen zur angemessenen Sorgfalt, "due diligence", auf. Das Alabama-Schiedsgericht interpretierte die Regel so, dass die Sorgfaltspflicht der Neutralen proportional den Risiken, denen die Kriegführenden infolge einer Verletzung dieser Pflicht ausgesetzt wären, entsprechen müsse. Diese Auslegung wurde jedoch von den Staaten keineswegs ohne Widerspruch akzeptiert. Sie ist zweideutig und auferlegt den Neutralen eine zu grosse Belastung. Die 2. Haager Friedenskonferenz von 1907 führte deshalb den Grundsatz ein, dass die neutralen Staaten ihre Verpflichtungen im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen hätten. Die Art. 3, 8, 21 und 25 der XIII. Haager Konvention betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges enthalten so alle die Einschränkung, die Neutralitätspflichten seien zu erfüllen nach Massgabe "des moyens dont ils disposent".

Zwar enthält das Haager Abkommen über die Landneutralität keine Bestimmung dieses Inhalts, aber es handelt sich hier um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz. Es gilt deshalb ganz allgemein das Prinzip, dass die Neutralitätspflichten nach Massgabe der dem neutralen Staat zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen sind, wobei für den ständig neutralen Staat vorausgesetzt wird, dass er sich überhaupt die zumutbaren Mittel entsprechend seiner allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung verschafft hat.

Schon der Bericht von RENAULT über die XIII. Konvention hat festgestellt "le devoir n'existe que dans la mesure où l'on peut le connaître et le remplir" 36). Der Generalbericht der

ohnehin nicht verteidigt werden kann", ist sowohl feige als auch falsch. Eine europäische Verteidigungsgemeinschaft kann nicht mehr anstreben, als Europa uneinnehmbar zu machen, ausser im Fall eines totalen Krieges. Aber sie darf auch niemals weniger erstreben. Wenn kurz nach dem letzten Krieg die Tschechoslowakei und Polen mit der gleichen Zahl von Divisionen und dem ungebrochenen Geist ausgerüstet gewesen wären wie Finnland im Jahre 1939, hätten die Russen weder die polnische Regierung beseitigen noch den Prager Staatsstreich ausführen können. Sie wären gezwungen gewesen, ihre Karten aufzudecken und sich zu einer offenen Kriegsführung zu bekennen - und die Wahrscheinlichkeit spricht dagegen, dass sie dieses Risiko auf sich genommen hätten. Es ist wirklich beklagenswert einfach: freie Menschen müssen bereit sein, ihre Freiheit zu verteidigen oder sie zu verlieren", KOESTLER, a.a.O., S. 110 f.

36) Deuxième Conférence de la Paix 1907, Actes et Documents III, S. 184.

Haager Juristenkommission von 1922/23 stellt fest "it is beyond the power of any neutral state to ensure that no belligerent military aircraft will ever violate its neutrality" 37). Die Haager Luftkriegsregeln enthalten demzufolge in Art. 42 ebenfalls die Begrenzung auf die den Neutralen zur Verfügung stehenden Mittel 38). Es ergibt sich daraus, dass der Neutrale Ein-

37) J.B. MOORE, Rules of Warfare; Aircraft und Radio, in International Law and some current illusions and other essays, New York 1924, S. 259; La guerre aérienne: Travaux de la Commission des Juristes chargés d'étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre (La Haye 1922-23), Paris 1930, S. 264. In beiden Veröffentlichungen ist der Generalbericht abgedruckt.

38) Der Bundesrat hat sowohl in der Neutralitätserklärung von 1914 wie in derjenigen von 1939 erklärt, dass die Eidgenossenschaft ihre Neutralität und die Unverletzlichkeit ihres Territoriums "par tous les moyens dont elle dispose" aufrechterhalten und verteidigen werde. Es ist interessant festzustellen, dass die britische Regierung in ihrer Antwort vom 9. September 1939 ausdrücklich erklärt, sie sei entschlossen, die schweizerische Neutralität vollumfänglich zu respektieren, solange die Schweiz "adopte toutes les mesures en son pouvoir pour défendre et maintenir une stricte neutralité", also den Grundsatz anerkannt hat.

Die Literatur steht ebenfalls auf dem Standpunkt, dass die Pflichten nach Massgabe der dem neutralen Staat zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen sind. So sagt z.B. STRUPP, dass der Neutrale auch alles seinerseits Erforderliche zu tun habe, um seine Neutralität, soweit das billigerweise von ihm gefordert werden könne, zu verteidigen. Wenn der Neutrale alle militärischen Vorkehrungen treffe, die billigerweise, nach Treu und Glauben, im Einzelfall von ihm gefordert werden können, um sich erfolgreich (soweit das nach der Lage der Dinge erwartet werden könne) gegen jede Verletzung seiner Neutralität zu verteidigen, habe er seine Pflicht erfüllt. Die Einzelheiten der Rüstung und des Einsatzes der Machtmittel seien aber Sache des Neutralen (a.a.O., S. 215, 217 f.). So auch OPPENHEIM-LAUTERPAHT, a.a.O., II, S. 714-16, S. 753, 757 f., 725 f.; STECK, a.a.O., S. 53 f.; CASTREN, a.a.O., S. 442; STONE, Legal Control of International Conflict, S. 391; GUGGENHEIM, a.a.O., II, S. 54, 512, 523; VERDROSS, a.a.O., S. 405, 422; v. WALDKIRCH, a.a.O., S. 157, 158, 164.

flüge in sein Hoheitsgebiet mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln und daher auch mit Gewalt abzuwehren hat. Wenn er alle diese Mittel angewendet hat, wenn auch ohne Erfolg, so kann er nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *ultra posse nemo tenetur* völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Es ist Sache der militärischen Instanzen, hieraus die nötigen militärischen Folgerungen zu ziehen. Auch so behält der neutrale Staat einen weiten Raum des freien Ermessens. Der Einsatz der Abwehrmittel wird sich nach den Umständen des einzelnen Falles und nach der Schwere der Verletzung zu richten haben. Bei unbedeutenden Verletzungen mag ein diplomatischer Protest und das Begehren auf Schadenersatz genügen. Als Minimum gilt, dass eine Neutralitätsverletzung nicht geduldet, nicht widerspruchslos hingenommen werden darf.

Was die Gefährdung durch den Abschluss von Atombomben tragenden Flugzeugen über neutralem Gebiet betrifft, so ist zu betonen, dass die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten eines Staates nicht so weit geht, dass dadurch eine übermässige Belastung bewirkt, d.h. die staatliche Existenz selbst aufs Spiel gesetzt oder der Vollzug der lebenswichtigen Staatsaufgaben verunmöglicht würde. Das hat der Haager Schiedsgerichtshof in seinem Schiedsspruch vom 11. November 1912 im russisch-türkischen Streitfall ausdrücklich festgestellt 39). Der Grundsatz gilt übrigens für alle Abwehrmassnahmen.

14. Schliesslich bleibt noch die Frage, ob der moderne Wirtschaftskrieg mit der Neutralität vereinbar erscheint und umgekehrt. Die Kriegführung richtet sich heute nicht nur gegen die feindlichen Streitkräfte, sondern auch gegen die feindliche Wirtschaft. Dies einmal deshalb, weil die Armeen einen derartigen Aufwand an Material, vor allem an Munition und Brennstoff, benötigen, dass sie viel mehr von der Wirtschaft abhängig sind als in früheren Zeiten, und dann auch weil die Schwächung der feindlichen Wirtschaft überhaupt auch in ihren zivilen Aspekten zur Ueberwindung des gegnerischen Staates beitragen kann, indem ihm seine materielle Existenz verunmöglicht wird. Die Kriegführenden versuchen, sich gegenseitig zu blockieren und von jedem Aussenhandel abzuschneiden. Jeder neutrale Staat, der sein Recht auf normalen Handel mit allen Kriegführenden aufrecht erhält, stellt eine Lücke in dieser Blockade dar. Deshalb die sich auch auf die Neutralen erstreckenden Massnahmen der Kriegführenden. Der Handel der Neutralen mit der Gegenpartei, wie auch das feind-

39) Vgl. VERDROSS, a.a.O., S. 152, und die weiteren dort erwähnten Urteile.

liche Eigentum auf neutralem Gebiete sollen getroffen werden 40).

Nicht alle der in den letzten Kriegen zur Anwendung gelangten Mittel der wirtschaftlichen Kriegführung können von vorneherein als völkerrechtswidrig betrachtet werden. Das Seekriegsrecht kannte von jeher Beschränkungen, die sich der neutrale Handel und die neutrale Schifffahrt gefallen lassen mussten. Die Verlegung der Kontrolle der Schifffahrt von der hohen See in gewisse Kontrollhäfen durch das "Navicert"-System hält sich wohl noch innerhalb des Rahmens des Zulässigen, wie auch bis zu einem gewissen Grade die übermässige Ausdehnung der Begriffe der Konterbande und der fortgesetzten Reise. Als rechtswidrig müssen dagegen zweifellos die Blockierung neutralen Eigentums, die Aufstellung schwarzer Listen, die Spionage in neutralen Gebieten und die Erklärung ganzer Meeresteile zu Sperrgebieten angesehen werden, sowie auch die Verletzungen von Art. 2 der Pariser Seerechtsdeklaration. Dass es sich hier nicht etwa um neues Völkerrecht handelt, geht schon daraus hervor, dass die Staaten die entsprechenden Massnahmen weitgehend unter dem Titel der Repressalie ergriffen haben. Eine weitere Völkerrechtsverletzung liegt darin, dass Repressalien nur gegen denjenigen Staat ergriffen werden dürfen, der sich eine Rechtsverletzung hat zuschulden kommen lassen, jedoch nicht gegen unbeteiligte Dritte, wie es die Neutralen im allgemeinen waren. Der Wirtschaftskrieg wurde mehr und mehr auf dem Rücken der Neutralen ausgefochten 41).

In der Tat entspricht das geltende 41a) Seerecht nicht mehr in allen Teilen den tatsächlichen Verhältnissen. Die moderne Waffenentwicklung, insbesondere das Auftreten des Flugzeuges, verunmöglichen die Blockade im klassischen Sinne. Eine Revision des geltenden Rechts auf diesem Gebiete scheint sich deshalb aufzudrängen. Es kann allerdings kaum Sache der Neutralen sein, hier die Initiative zu ergreifen, denn das nach wie vor geltende Recht, wie es sich in der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 verkörpert, ist ihnen günstig. Inwie-

40) Ueber diese Fragen STONE, a.a.O., S. 384, 408-13; ROBERT, a.a.O., S. 77-80; DE VISSCHER, a.a.O., S. 357, 359, 361-66; KOMARNICKI, a.a.O., S. 408-11.

41) Hierüber CASTREN, a.a.O., S. 453-58, S. 531 ff.; VAUDAUX, Blockade und Gegenblockade, Zürich 1948; DUTTWYLER, Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, Zürich 1945, DE VISSCHER, a.a.O., S. 361-66.

41a) übrigens sehr lückenhafte.

weit der Wirtschaftskrieg in die Rechte der Neutralen eingreift, hängt weitgehend vom Machtverhältnis zwischen diesen und den Kriegführenden ab. Es ist nun nicht gesagt, dass in einem künftigen Weltkriege, und nur in einem solchen wird das Problem von Bedeutung sein, die Verhältnisse sich gleich gestalten werden wie in den beiden letzten, die dadurch charakterisiert waren, dass die Uebermacht zur See und die Beherrschung der Handelswege eindeutig auf einer Seite lagen. Für die Schweiz als Binnenstaat bestand zwischen 1940 und 1944 eine besonders schwierige Lage, indem sie auf allen Seiten von einer Kriegspartei umschlossen war, ein Fall, von dem ebenfalls nicht gesagt ist, dass er wieder unter allen Umständen eintreten muss. Da im übrigen der Wirtschaftskrieg sich weitgehend in einer rechtsfreien Sphäre abspielt, wird es vorzuziehen sein, Lösungen von Fall zu Fall zu finden, auf dem Wege von Verhandlungen zwischen Neutralen und Kriegführenden, wie das während des letzten Krieges geschah 42).

Sofern man eines Tages an eine Kodifikation des Wirtschaftskriegsrechtes und an eine Revision des Seekriegsrechtes herantreten will, wird man kaum weitergehen können, als gewisse Grundsätze aufzustellen. Vor allem wird man das Prinzip festhalten müssen, dass dem Neutralen seine wirtschaftliche Existenz und die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung einer genügenden Rüstung sichergestellt wird, was die Zulassung des Handels mit den Kriegführenden in gewissem Umfange bedingt. Dafür könnte man daran denken, die kaum mehr durchführbare klassische Blockade wie auch das Konterbanderecht - mehr oder weniger alle Waren sind ja Konterbande geworden - abzuschaffen und Vorschriften über die Verhinderung der Verschiebung von Raubgut aufzustellen 43). Es wäre auch zu prüfen, ob die wirtschaftlichen Grundsätze des "courant normal" und der adäquaten Gegenleistung der Kriegführenden für Exporte der Neutralen rechtlich formuliert werden könnten, wobei auch hier nur Normen denkbar erscheinen, die einen gewissen Spielraum ermöglichen.

Auf einen besonderen Aspekt sei noch hingewiesen. Der Staat greift heute mehr und mehr in das Wirtschaftsleben ein durch Einfuhr- und Ausfuhrkontingente, Zahlungsbeschränkungen, Clearingvorschriften usw. Gewisse Wirtschaftszweige übernimmt er in eigene Regie, wie die Nationalisierung des Kohlenberg-

42) Schon SCHINDLER hat festgestellt, "dass es nicht möglich ist, für das Verhalten des neutralen Staates im Wirtschaftskrieg Regeln aufzustellen, die die Festigkeit und Präzision von Rechtsregeln besitzen"; Wirtschaftspolitik und Neutralität, Schweizerische Juristen-Zeitung 1942, S. 229. Vgl. auch KOMARNICKI, a.a.O., S. 405.

43) So LAUTERPAHT, The Limits of the Operation of the Law of War, British Year Book of International Law, 1953, S. 227.

baus, gewisser Banken und Versicherungen, der Elektrizitätserzeugung usw. in westlichen Ländern zeigen, von der totalen Verstaatlichung der Wirtschaft gar nicht zu sprechen. Damit hat sich eine der Grundlagen des klassischen Neutralitätsrechts, das von der Wirtschaftsfreiheit ausging, gewandelt.

Sofern es sich nur um Eingriffe des Staates in der Form von Kontingenten, Beschränkungen, Bewilligungen und Genehmigungen handelt, wird man trotzdem den Unterschied zwischen privater und staatlicher Tätigkeit aufrechterhalten können. Entscheidend bleibt hier die Tätigkeit der privaten Wirtschaftssubjekte, zu der die staatlichen Massnahmen als akzessorische hinzutreten. "The fact that the Government permits export which it could prevent by means of withholding the licence does not make it a party to the transaction" 44). Wenn der Staat jedoch selbst einen Wirtschaftszweig betreibt, so kann das neutralitätsrechtliche Verbot für den neutralen Staat, selbst den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung zu gewähren oder ihnen Kriegsmaterial zu liefern, relevant werden 45). Abgesehen davon können derartige Lieferungen in vielen Fällen eine Unterstützung und Begünstigung einer Partei allein darstellen. Das Recht des Neutralen auf Handel mit den Kriegführenden wird damit infolge seiner eigenen Wirtschaftsstruktur eingeengt. Von dem Verbot, finanzielle Unterstützung zu gewähren und Kriegsmaterial zu liefern, abgesehen, kann eine Erleichterung darin gefunden werden, indem das Prinzip der Unterscheidung zwischen Hoheitsakten und solchen *iure gestionis*, wie es für die Unterwerfung des Staates unter die ausländische Gerichtsbarkeit gilt, auch hier zur Anwendung gelangt 46).

44) OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., II, S. 658 f. Anders würde es sich nur verhalten, wenn die Staatskontrolle benützt würde, um einer mit der Neutralität unvereinbaren staatlichen Tätigkeit den Anschein einer privaten zu geben, wenn die betreffenden Individuen als Gruppe oder Organisation mit Staatshilfe handeln oder auf Grund gesetzlicher Bestimmungen als Staatsorgan angesehen werden müssen. Anderer Auffassung STONE; nach ihm ist es höchst zweifelhaft, ob die bisherige Unterscheidung zwischen "Private Trader" und "State Trader" aufrechterhalten werden kann. Die staatliche Exportkontrolle sei so ausgebaut, dass jedes private Ausfuhrgeschäft die moralische Zustimmung und die Verantwortlichkeit des Staates mit sich bringe, a.a.O., S. 411 f.

45) So STONE, a.a.O., S. 409, 410; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 657.

46) Siehe über die ganze Problematik CASTREN, a.a.O., S. 456 f.; Archiv, S. 39; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 657-59; DE VISSCHER, a.a.O., S. 361-66, die Staatskontrollen der Wirtschaft sind nach ihm ein Grund des modernen, zum Teil

15. Während des letzten Weltkrieges erklärten sich gewisse Staaten wie die Türkei, Italien und Spanien als "nichtkriegführend". Damit wollten sie einer der Kriegsparteien politische, wirtschaftliche oder sogar militärische Unterstützung zukommen lassen, ohne die Vorteile aus der Nichtbeteiligung an den Feindseligkeiten aufzugeben. Man wollte sich zwar nicht mehr an die Pflichten der Neutralität halten, jedoch trotzdem deren Rechte weiterhin in Anspruch nehmen. Eine ähnliche Politik befolgten bis zu ihrem Kriegseintritt die Vereinigten Staaten, wobei sie bewusst die entsprechenden Risiken auf sich nahmen. Der Begriff "Nichtkriegführung" deckte die verschiedensten Haltungen und Massnahmen "short of war". Ein solches Verhalten müssen sich die Kriegführenden jedoch nicht gefallen lassen; die "Nichtkriegführung" hat keineswegs die Zustimmung der Staatengemeinschaft gefunden und kann deshalb nicht als neues Völkerrecht betrachtet werden. Unter das Rechtsverhältnis der Neutralität fällt automatisch jeder Staat, der sich nicht am Krieg beteiligt. Es handelt sich also bei der Nichtkriegführung um ein tatsächliches Verhalten, das im Widerspruch zum Völkerrecht steht und damit die verletzten Staaten zu Sanktionen berechtigt⁴⁷⁾. Auf die Dauer konnte diese Politik denn auch nicht durchgehalten werden und führte

völkerrechtswidrigen Wirtschaftskrieges; und vor allem STONE, a.a.O., S. 384, 407-413. Nach ihm bestehen zwei theoretische Möglichkeiten: entweder wird die Rechtslage des privaten Kaufmanns derjenigen des Staates gleichgestellt oder umgekehrt, mit den entsprechenden neutralitätsrechtlichen Folgen. Die erste Alternative hätte eine derart verderbliche Wirkung auf das Wirtschaftsleben des Neutralen, dass dieser Weg nicht gangbar sei. Es sei deshalb die zweite zu wählen, nämlich der Handel der neutralen Regierungen müsse demjenigen der Privatpersonen gleichgestellt werden, was bedeuten würde, dass das Verbot an den neutralen Staat, Kriegsmaterial zu liefern oder Anleihen zu gewähren, aufgegeben, er andererseits jedoch den wirtschaftskriegsrechtlichen Massnahmen der Kriegführenden unterworfen würde, a.a.O., S. 412 f. OPPENHEIM-LAUTERPAHT sieht den Ausweg so, dass der Staat zu Handelszwecken besondere Organisationen privatrechtlichen Charakters aufzieht, die dann Privatpersonen gleichgestellt wären, a.a.O., S. 658.

47) So auch CASTREN, a.a.O., S. 451 f.; BINDSCHEDLER, Neue Entwicklungen des Völkerrechts, Neue Schweizer Rundschau, September 1943, S. 4 f., 12-14 (Sonderdruck); ROBERT, a.a.O., S. 72. Die Zukunft offen lassend STONE, a.a.O., S. 402-07; er gibt eine umfassende Darstellung der Praxis. Vgl. auch MONNIOT, Les Etats-Unis et la Neutralité de 1939 à 1941, Paris 1946; GERVAIS, a.a.O., S. 11-14; grundsätzlich über das Problem KOMARNICKI, a.a.O., S. 419-22, 442 f., 454-63.

zwangsläufig zur Beteiligung am Krieg oder zur Rückkehr zur Neutralität. Zweifellos hat aber die interventionistische und neutralitätswidrige Politik gewisser "nichtkriegführenden" Staaten zu einer Schwächung und Diskreditierung der Neutralen beigetragen.

16. Es wird immer wieder behauptet, die Neutralität sei unter den gegenwärtigen politischen Umständen überhaupt nicht mehr möglich. So seien die Grundlagen, die zur Entwicklung der klassischen Neutralität geführt hätten, nämlich das europäische Gleichgewicht und die Tatsache, dass die Kriege damals mit beschränkten Zielen und beschränkten Mitteln geführt wurden, dahingefallen. An deren Stelle sei der totale Krieg getreten, der kein anderes Ende als die Vernichtung des Gegners und die bedingungslose Kapitulation kenne. Die Vergrößerung der Armeen, der Reichweite der modernen Waffen und die Erhöhung der Beweglichkeit der militärischen Mittel verlangen einen entsprechend grösseren Raum zur Kriegführung, dem die Neutralen als Hindernis im Wege stünden. Infolge von geographischen, wirtschaftlichen und anderen Umständen wirke sich die Neutralität immer zum Vorteil einer und zum Nachteil einer andern Seite aus. Das beweise die Erfahrung. Die Chancen für eine Grossmacht, neutral zu bleiben, seien nicht höher als 1 zu 5; in alle grösseren Kriege seit dem Dreissigjährigen Krieg, mit Ausnahme von dreien, sei jede der heutigen Grossmächte hineingezogen worden. Kleinere Staaten hätten ihre Neutralität nur dann aufrechterhalten können, wenn sie in genügend sicherer Distanz vom Kriegsschauplatz gelegen und wenn ihre Neutralität im Interesse beider Parteien gewesen wäre 48). Staaten, die früher konstant eine Neutralitätspolitik befolgt hätten, wie Norwegen, Holland und Luxemburg, hätten nach dem zweiten Weltkrieg die Neutralität endgültig aufgegeben 49).

Darauf kann nur geantwortet werden, dass die politische Lage sich in konstanter Entwicklung und Veränderung befindet, und das gerade in der heutigen, raschlebenden Zeit. Man darf nicht vergessen, dass die Neutralität schon nach dem ersten Weltkrieg und in der Euphorie des Völkerbundes eine allgemeine Ablehnung gefunden hat, was nicht verhinderte, dass man nach 1935 einer eigentlichen Renaissance der Neutralität gegenüberstand 50). Wenn auch während des zweiten Weltkrieges

48) BRIERLY, a.a.O., S. 30 f., 81 f. Siehe auch KOMARNICKI, a.a.O., S. 415-18.

49) GERVAIS, a.a.O., S. 17. Er überschreibt ein Kapitel seiner wertvollen Abhandlung bezeichnenderweise "Crise et faillite de la neutralité", S. 11.

50) GERVAIS, a.a.O., S. 6-10; KOMARNICKI, a.a.O., S. 449-53.

zahlreiche neutrale Staaten überfallen und in die Kriegsergebnisse hineingezogen wurden und andere, die sich den Feindseligkeiten fernhalten konnten, sich Neutralitätsverletzungen beugen oder selber solche begehen mussten, darf nicht ausser acht gelassen werden, dass es trotz aller ungünstigen Faktoren einer Reihe von Staaten gelang, ihre Neutralität bis oder fast bis zum Ende des Krieges aufrechtzuerhalten. Von verschiedenen lateinamerikanischen Staaten abgesehen, seien Spanien, Portugal, die Türkei, Schweden und Irland erwähnt. Die Alliierten haben die irische Neutralität während des ganzen Krieges respektiert, obwohl sie sich eindeutig gegen ihre Interessen auswirkte und Irland sich in ihrer Machtsphäre befand. Die Schweiz, die von den Achsenmächten eine Zeitlang völlig umschlossen war, konnte wohl als einziger Staat ihre Neutralität ohne jede Ritzung durch den Krieg hindurch retten. Die Prisengerichte, sofern sie überhaupt in Funktion traten, haben sich im allgemeinen an das geltende Recht gehalten. Japan konnte bis 1945 gegenüber der Sowjetunion neutral bleiben⁵¹⁾.

Nach wie vor erscheinen beschränkte Kriege mit beschränkten Kriegsschauplätzen als durchaus möglich. Die Wahrscheinlichkeit eines totalen Krieges zwischen den Weltmächten ist eher etwas in den Hintergrund getreten. Das Auftreten neuer Grossmächte und damit eines neuen Gleichgewichtes erscheint in der Zukunft als denkbar. Die Kriegführung kann sich auf neue Kriegsschauplätze verlagern, z.B. die Arktis. Mit BRIERLY ist festzustellen, dass die Unteilbarkeit des Friedens und damit auch des Krieges höchstens eine Tendenz und nicht eine Tatsache ist⁵²⁾. Natürlich ist es unmöglich, die Zukunft vorauszusagen, und die Neutralität wird immer ihre Risiken in sich schliessen. Die grösste Gefahr für sie wie für das gesamte Völkerrecht liegt zweifellos im Auseinanderbrechen der Staatengemeinschaft in ideologische Blöcke ohne jede gemeinsame Grundlage; denn das Völkerrecht setzt eine Völkerrechtsgemeinschaft voraus, basierend auf einem Minimum an gemeinsamen Rechtsüberzeugungen und -grundsätzen. Ohne diese Voraussetzung gibt es kein Recht und keine Sicherheit, es tritt der Zustand der Rechtlosigkeit ein⁵³⁾. Dass die Entwicklung in dieser Richtung geht, kann nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden. Umso mehr werden die Staaten bereit sein müssen, für ihre Freiheit zu kämpfen; das verlangt aber auch die Neutralität. Solange sie gewisse Chancen bietet, kann den Staaten nicht verwehrt werden, sich auf diesss Mittel zu stützen.

51) STONE, a.a.O., S. 406; BRIERLY, a.a.O., S. 82; KOMARNICKI, a.a.O., S. 453.

52) a.a.O., S. 80.

53) KOMARNICKI, a.a.O., S. 442, 501.

17. Soll das zur Zeit geltende Neutralitätsrecht, das vor allem auf dem Gebiete des Wirtschaftskrieges nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entspricht, revidiert werden? Manches spricht dafür, und vereinzelte gewichtige Stimmen haben sich, allerdings zurückhaltend, zugunsten einer solchen Revision ausgesprochen ⁵⁴⁾.

Vom Wirtschaftskrieg abgesehen, erscheint jedoch die heute geltende Regelung als zweckmässig und relativ klar. Sie lässt den Neutralen, und das werden vor allem kleinere Staaten sein, noch gewisse Freiheiten. Dazu kommt, dass die Interessen der Neutralen immer mit denjenigen der Kriegführenden kollidieren. Das Neutralitätsrecht stellt einen Kompromiss zwischen beiden dar. Der heutige Rechtszustand, der sich in einer Zeit entwickelt hat, als die neutralen Staaten ein grösseres Gewicht in die Waagschale zu legen hatten als heute, könnte in der gegenwärtigen Lage angesichts des Uebergewichts der Grossmächte kaum verbessert werden. Eine Revision des Neutralitätsrechtes oder auch nur der Doktrin über die Neutralität würde sich in der heutigen politischen Situation wohl eher zu Ungunsten der Rechte der Neutralen auswirken. Nach wie vor besteht eine starke grundsätzliche Gegnerschaft gegen die Neutralität überhaupt. Solange diese sich nicht vermindert und die Völkerrechtler und Staatsmänner sich weniger von ideologischen Gesichtspunkten leiten lassen und dafür mehr auf den Boden der realen Tatsachen zurückkehren, wird es kaum zweckmässig sein, das Problem aufzugreifen. Man wird wohl besser noch zuwarten, um die Initiative für eine Revision des Neutralitätsrechtes zu ergreifen. Aussichtsreicher und auch dringender erscheint eine Verbesserung des Kriegsrechts selbst.

III. Die Neutralität seit dem zweiten Weltkrieg

18. Das Bild der Neutralität im modernen Völkerrecht wäre unvollständig, wenn nicht noch auf einige konkrete Tatsachen hingewiesen würde. Es zeigt sich nämlich, dass seit 1945 die Neutralität eine gewisse Aufwertung erfahren hat und sich heute wieder einer grösseren Wertschätzung erfreut.

19. Vorerst ist nochmals festzuhalten, dass das Prinzip der kollektiven Sicherheit in den Vereinten Nationen toter Buchstabe geblieben ist. Die Aktion in Korea ändert hieran nichts, denn sie konnte nur infolge aussergewöhnlicher Umstände im Namen der Vereinten Nationen geführt werden, und man kann die Le-

54) Max HUBER, a.a.O., S. 427 f.; ROBERT, a.a.O., S. 94.

galität der betreffenden Beschlüsse des Sicherheitsrates mit Recht anzweifeln 55). Damit gewinnen die Bestimmungen der Charta, die Raum für die Neutralität lassen, besondere Bedeutung.

- a. Die Teilnahme an militärischen Sanktionen wie auch die Einräumung des Durchmarschrechtes setzt gemäss Art. 43 der Charta ein besonderes Abkommen mit dem Sicherheitsrat voraus, und bis zum Abschluss eines solchen ist die Pflicht, sich an militärischen Massnahmen zu beteiligen, suspendiert. Da der Abschluss auf Vorschlag des Sicherheitsrates erfolgt, braucht sich dieser bloss einer solchen Initiative zu enthalten, um ein Mitglied von der Pflicht der Teilnahme zu befreien.
- b. Nach Art. 48 Abs. 1 der Charta kann der Sicherheitsrat die Ausführung seiner Massnahmen auf bestimmte Staaten beschränken. Dies gilt nicht nur für die militärischen, sondern auch für die politischen und wirtschaftlichen Massnahmen gemäss Art. 41. Der Völkerbund kannte keine Möglichkeit einer derartigen Befreiung einzelner Staaten von der Teilnahme an Sanktionen.
- c. Ein Entscheid des Sicherheitsrates in Bezug auf die Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruches des Friedens oder eines Angriffes und die Durchführung von Sanktionen setzt die Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder voraus; es gilt also das Vetorecht (Art. 27 Abs. 3). Es ist deshalb höchst zweifelhaft, ob je ein solcher Beschluss zustande kommt. Auf jeden Fall dann nicht, wenn Massnahmen gegen eine Grossmacht oder einen ihrer Satelliten ergriffen werden sollen. Werden aber Sanktionen mit Einstimmigkeit der Grossmächte gegen einen kleineren Staat verhängt, so wird dieser kaum sich widersetzen können und die Gefahr eines Krieges ist praktisch ohne Bedeutung. Bei Annahme der ersten Hypothese lässt sich mit guten Gründen die Ansicht vertreten, dass die Staaten frei sind, sich als neutral zu erklären 56).
- d. Art. 106 sieht vor, dass bis zum Inkrafttreten der in Art. 43 vorgesehenen Abkommen die fünf Grossmächte sich untereinander und gegebenenfalls mit anderen Mitgliedern konsultieren sollen im Hinblick auf eine gemeinsame Aktion für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit. Es kann wohl angenommen werden, dass in einem solchen Falle die Mitglied-

55) KOMARNICKI, a.a.O., S. 493-97. Die Solidarität der Mitglieder war alles andere als vorbildlich.

56) So GUGGENHEIM, Traité II, S. 560; KOMARNICKI, a.a.O., S. 470.

staaten die Möglichkeit haben, neutral zu bleiben. Die nicht recht verständliche Bestimmung hat aber wohl rein theoretische Bedeutung, denn wenn sich die Grossmächte einigen können, werden sie wohl einen Beschluss des Sicherheitsrates zustande bringen. Es gilt dabei das in Bezug auf das Nichtbestehen von Abkommen gemäss Art. 43 Gesagte 57).

- e. Schliesslich sei noch erwähnt, dass Massnahmen gegen die ehemaligen Achsenmächte ausserhalb des Rahmens der Charta ergriffen werden können (Art. 53 und 107).

Dazu kommt, dass allfällige Beschlüsse der Generalversammlung über Zwangsmassnahmen nicht rechtsverbindlich sind, da diese nur Empfehlungen aussprechen kann. Daran ändert auch die Resolution "Uniting for peace" vom 3. November 1950 nichts. Die Mitgliedstaaten können also die Auffassung vertreten, trotz derartiger Resolutionen neutral bleiben zu können 58).

Immerhin besteht eine Unsicherheit, indem die Möglichkeit der Neutralität vom Belieben des Sicherheitsrates abhängt. Dazu kommt, dass der Sicherheitsrat seine Verpflichtungen gemäss Art. 24 Abs. 2 und auch Art. 48 Abs. 1 in Uebereinstimmung mit den Zwecken und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu erfüllen hat, zu denen vor allem die generelle Hilfeleistungs- und Enthaltungspflicht aller Mitglieder nach Art. 2 Ziff. 5 und damit die grundsätzliche Unvereinbarkeit der Neutralität mit der Charta gehören. Die Mitglieder sind ferner zum Abschluss von Abkommen im Sinne von Art. 43 verpflichtet, sofern der Sicherheitsrat die Initiative hierzu ergreift. Für neu aufzunehmende Staaten gilt Art. 4 Abs. 1, wonach sie nicht nur imstande, sondern auch willens sein müssen, die in der Charta enthaltenen Pflichten auszuführen, und diese Verpflichtungen anzunehmen haben. Dazu

57) Siehe über Art. 106 KOMARNICKI, a.a.O., S. 478 f.

58) So auch VERDROSS, Juristische Blätter 1955, S. 347 f.; ROBERT, a.a.O., S. 86 f.; LALIVE, a.a.O., S. 79-84; KOMARNICKI, a.a.O., S. 468-82, 490-99; STONE, a.a.O., S. 381 f.: "So, finally, even the United Nations Charter does not render obsolete the law of neutrality. ... In particular, the paralysis of the Security Council by the Great Power veto, and by the clauses of escape and evasion embodied in the Charter, make it regrettably clear that the law of neutrality (as distinct from its particular rules) is not visibly more obsolete in the midtwentieth century than it was in the ill-fated League of Nations".

gehört die grundlegende Pflicht von Art. 2 Ziff. 5, die wohl unabhängig von jedem Handeln und Nichthandeln der Organe oder ihrem Versagen bestehen bleibt und deshalb nur Raum für eine parteiische Nichtkriegführung; eine qualifizierte Neutralität der Mitglieder lässt, sofern überhaupt eine Aktion unternommen wird und feststeht, wer der Angreifer ist 59). Für die permanent Neutralen ist auch von Bedeutung, dass die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen von den Staaten die dauernde Beteiligung an zahlreichen Entscheiden politischen Charakters verlangt, denn eine bloss passive Anwesenheit wäre weder praktisch möglich,

59) So TAUBENFELD, a.a.O., S. 390, 394-396; LAUTERPACHT, a.a.O., S. 237, 239; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 649 f., 664, 666; GUGGENHEIM, Traité II, S. 559, der feststellt: "Ce n'est donc pas l'obligation de participer aux sanctions qui fait l'objet de la discussion, mais tout au plus le degré et le mode de cette participation"; KOMARNICKI, der zwar den Begriff einer qualifizierten Neutralität ablehnt, aber eine Zwischenstellung der Nichtkriegführung zwischen Krieg und Neutralität annimmt, a.a.O., S. 442 f., 477, 490; BRIERLY, a.a.O., S. 93 f., der ein entsprechendes allgemeines Postulat aufstellt. Wenn der Sicherheitsrat infolge des Vetos zu keinem Beschluss kommt, so steht eine trotzdem unternommene Aktion rechtlich sicher auf schwachen Füßen und kann nach der Charta als illegal angesehen werden. Abgesehen von diesem Fall mag die Charta für die Mitglieder den neuen Rechtsstatus einer qualifizierten Neutralität eingeführt haben (wie ihn schon die Entwürfe der Harvard Law School 1939 vorsahen), doch bleibt dies wohl eine rein theoretische Möglichkeit, da sie gegen den dem allgemeinen Völkerrecht zugrunde liegenden Grundsatz der Reziprozität (und der Gleichheit) verstösst und der "Angreifer" sich - obwohl er als Mitglied hierzu gehalten wäre - die ungleiche Behandlung kaum gefallen lassen wird; sie widerspricht den politischen Realitäten. Auf die Bedeutung der Reziprozität in diesem Zusammenhang weist auch LAUTERPACHT hin, a.a.O., S. 238; siehe auch KOMARNICKI, a.a.O., S. 441 und die auf S. 432 f. zitierten Autoren. Vgl. das über die "Nichtkriegführung" Gesagte, oben S. 29 f. Zu beachten ist auch, dass Art. 2 Ziff. 5 nicht von Unterstützung der Mitglieder unter sich, sondern der Vereinten Nationen selbst, also der Organisation, spricht, wie sich vor allem aus dem französischen Text klar ergibt ("les membres de l'organisation donnent à celle-ci pleine assistance ..."). Dass militärische Sanktionen nicht als Krieg zu qualifizieren sind und damit auch der Neutralitätsstatus wegfällt, wird man hingegen nicht behaupten können, wie OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 650 Anm. 1 anzunehmen scheinen.

noch auf die Dauer mit der Würde des Mitgliedstaates vereinbar 60).

Massgebend ist die Interpretation, die der Charta von der Staatenpraxis gegeben wird. Dabei ist auffallend, dass Staaten, die zwar nicht rechtlich an das Neutralitätsstatut gebunden sind,* wie Schweden und Indien, den Vereinten Nationen angehören und darin durchaus keinen Widerspruch erblicken. Auf den Sonderfall Oesterreich wird gleich noch näher eingetreten werden. Schliesslich wurde in den Diskussionen über die Beendigung der Feindseligkeiten in Korea immer von "Neutralen", "neutralen Nationen" und "neutralen Kommissionen" gesprochen, und zwar auch von Seiten der Vereinten Nationen 61).

20. Im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 verpflichtete sich Oesterreich, immerwährend eine Neutralität derart zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird. Es scheint, dass die Sowjetregierung dies gewünscht und als Bedingung für den Abschluss des Staatesvertrages gestellt hat. Die andern Grossmächte haben gegen die österreichische Neutralität keine Einwendung erhoben, ja sie im Gegenteil gebilligt und anerkannt. Das allein zeugt für den Wert, der der Neutralität in gewissen Fällen heute wieder eingeräumt wird 62).

-
- 60) "Die Mitarbeit in den Vereinten Nationen erfordert eine dauernd sich erneuernde Stellungnahme zu weltwichtigen Problemen, in denen sich zwei Blöcke diametral gegenüberstehen. Die Stimmenthaltung ist zwar in einzelnen Fällen möglich, verstimmt aber im Grund beide Parteien und ist eines souveränen Staates als Grundsatz ebenso unwürdig wie dem Sinn und Zweck der Staatenorganisation nicht entsprechend. Die Stellungnahme selbst ist oft nur schwer mit den Grundsätzen der Unparteilichkeit und Indifferenz in den weltpolitischen Auseinandersetzungen vereinbar, wie sie die Neutralitätspolitik erfordert", GUGGENHEIM, Aktuelle Probleme, S. 6; ROBERT, a.a.O., S. 87.
- 61) Kurze Zusammenfassung bei TAUBENFELD, a.a.O., S. 394 f., Anm. 104, der dies bedauert. Vgl. auch KOMARNICKI, a.a.O., S. 496 f.
- 62) Aus einer Ansprache MOLOTOWs an eine österreichische Parlamentarierdelegation in Moskau vom 3.12.1955:
 "... Wir glauben, dass es für alle Völker wichtig ist, wenn jetzt an der Seite der Schweiz noch ein anderer neutraler Staat in Europa besteht. Wir sind gegen die Bildung von militärischen Gruppierungen in der ganzen Welt und insbesondere in Europa, denn eben gerade in

./.

* aber doch eine Neutralitätspolitik zu führen gewillt sind,

Interessant ist nun aber, dass die Grossmächte zugleich ihre Bereitwilligkeit ausgedrückt haben, für die Aufnahme Oesterreichs in die Vereinten Nationen einzutreten. In der Tat bekunden sie in der Präambel des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 den Willen, die Bewerbung Oesterreichs um Zulassung zur Organisation der Vereinten Nationen zu unterstützen. Am 14. Dezember 1955 wurde Oesterreich mit 15 andern Staaten ohne weiteres aufgenommen und ohne dass über das Problem der Vereinbarkeit seiner Neutralität mit der Charta überhaupt nur diskutiert wurde. Damit wird zum ersten Male ausdrücklich zugegeben, dass in einem Sonderfall die UN-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität als durchaus vereinbar erscheint (63). Die Bedeutung dieser Stellungnahme erhöht sich noch dadurch, dass Punkt 1 des Moskauer Memorandums die immerwährende Neutralität Oesterreichs nach dem Muster der Schweiz vorsieht. Da die Schweiz eine strenge Neutralitätspolitik befolgt, ist daraus zu schliessen, dass auch der Schweiz der Beitritt zu den Vereinten Nationen ohne Aufgabe ihrer Neutralität ermöglicht werden könnte.

21. Der Vollzug der neuen Genfer Konventionen vom 12. August 1949 stellt weitgehend auf die Mitwirkung der Schutzmächte ab. Schutzmächte können aber nur neutrale Staaten sein, solche, die sich an dem betreffenden Konflikt nicht beteiligen. Das Abkommen über den Schutz der Kriegsgefangenen enthält denn auch 31 Artikel, dasjenige über den Schutz der Zivilbevölkerung 21, in denen von den Schutzmächten oder von neutralen Staaten die Rede ist. Schon im Jahre 1949 hat man also eingesehen, dass das Vorhandensein neutraler Staaten für die Durchführung des humanitären Kriegsrechtes als unentbehrlich erscheint. Trotz der Ideologie der kollektiven Sicherheit rechnete man damit, dass es auch in zukünftigen Konflikten Neutrale geben würde, da man sonst den Konventionen ein anderes System hätte zugrunde legen müssen (64). In Art. 11 der Abkom-

Europa haben sich als Folge von verschiedenen Militärgruppierungen der erste und der zweite Weltkrieg ereignet ...", Neue Zürcher Zeitung, Nr. 3342 vom 5.12.1955. 1950 verteidigte WYSCHINSKI auf der 6. Generalversammlung der UN die Neutralität in Bezug auf die chinesische Volksrepublik, KOMARNICKI, a.a.O., S. 472 f.

63) Siehe hierüber VERDROSS, Juristische Blätter 1955, S. 345 ff., vor allem S. 348; PFEIFER, a.a.O., S. 301.

64) Hierüber CASTREN, a.a.O., S. 467, v. WALDKIRCH, a.a.O., S. 156. Das muss auch TAUBENFELD zugeben, a.a.O., S. 395 Anm. 105. Für das Rote Kreuz ist die Existenz neutraler Staaten und Staatsangehöriger "d'une importance vitale", Max HUBER, a.a.O., S. 426.

men über die Verwundeten und Kranken und die Kriegsgefangenen und 12 desjenigen über die Zivilbevölkerung werden ferner ausdrücklich die guten Dienste der Schutzmächte vorgesehen, insbesondere in Fällen von Meinungsverschiedenheiten zwischen den am Konflikt beteiligten Parteien über die Anwendung oder Auslegung der Bestimmungen des betreffenden Abkommens.

22. Nachdem zum ersten Male im Chaco-Konflikt im Jahre 1935 eine neutrale Kommission für die Ueberwachung und Durchführung eines Waffenstillstandes eingesetzt wurde, erfolgte dasselbe in Korea und Indochina. In Korea wurden zwei Kommissionen gebildet, wovon die eine den Waffenstillstand zu kontrollieren und die andere die Heimschaffung und Freilassung von Kriegsgefangenen sicherzustellen hatte. Es handelt sich hier um neuartige Aufgaben von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Vorerst ist festzuhalten, dass die Kommissionen in Korea ein entscheidendes Moment darstellten, dass der Waffenstillstand überhaupt zustande kam, und damit zu der Einstellung der Feindseligkeiten Wesentliches beigetragen haben. Schon hierin liegt ein wertvoller Dienst der neutralen Staaten, die sich an diesen Kommissionen beteiligten.

Die Kriegsgefangenen-Kommission hat ihre Aufgaben zwar nicht völlig gemäss dem im Waffenstillstandsabkommen vorgesehenen Verfahren gelöst, aber doch das Problem endgültig aus der Welt geschafft und damit einen Zankapfel beseitigt. Sie hatte ferner Gelegenheit, zum ersten Male die Genfer Konvention von 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen zu interpretieren und hat dies im Sinne der persönlichen Freiheit und der Grundsätze der Humanität getan. Die praktische Tätigkeit der Ueberwachungskommission hat sich zwar mehr oder weniger als wirkungslos erwiesen, aber allein ihre Existenz trug sicher zur Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes bis heute bei. Neben konkreten praktischen Massnahmen dürfen hier politische Imponderabilien nicht übersehen werden.

Im allgemeinen haben die am Konflikt beteiligten Parteien die Tätigkeit der Kommissionen durchaus positiv gewürdigt; sicherlich ergibt sich daraus wiederum eine höhere Bewertung der Neutralität. Das zeigt sich auch darin, dass die Mithilfe neutraler Staaten auch in Indochina herangezogen und neuestens für die Ueberwachung der Wahlen im Sudan erwogen wurde (65).

65) Siehe die ähnliche Würdigung in Bezug auf Korea im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Mitwirkung schweizerischer Delegierter bei der Durchführung des am 27.7.1953 in Korea abgeschlossenen Waffenstillstandsabkommens vom 26.4.1955, S. 67 ff. und in der Abhandlung von BINDSCHIEDLER-ROBERT, a.a.O., S. 125 ff.

23. Die alles überragende Bedeutung des Ost-West-Konfliktes verdeckt die Tatsache des Weiterbestehens der partiellen Neutralität gegenüber bestimmten Konflikten. Zwar handelt es sich hier nur um Neutralitätspolitik, um faktische Neutralität, die erst im Kriegsfall zur rechtlichen würde. Der Tatbestand erweist aber seine Bedeutung in Bezug auf die Bewertung der Neutralität auch durch die Grossmächte.

Die Vereinigten Staaten verfolgen gegenüber den Kolonialkonflikten eine mehr oder weniger eindeutige Neutralitätspolitik, wenn sie auch den Begriff nicht verwenden. Dasselbe gilt für ihre Politik wie auch diejenige Grossbritanniens und Frankreichs in der Palästinafrage. Während Indien und andere asiatische Staaten sich ausserhalb des grossen West-Ost-Gegensatzes halten wollen, greifen sie aktiv in alle Kolonialfragen gegen die Kolonialmächte ein.

IV. Schlussfolgerungen

24. Aus dieser Analyse ergibt sich, dass die Neutralität nach wie vor ihren Platz im Völkerrecht hat, und zwar sowohl die gewöhnliche wie die permanente Neutralität. Das Völkerrecht ist grundsätzlich dasselbe geblieben und hat sich nicht so geändert, dass das Institut der Neutralität in seinem System keinen Platz mehr finden würde. Auch die tatsächlichen politischen Verhältnisse lassen die Aufrechterhaltung der Neutralität und ihre erfolgreiche Behauptung zu. Die neueste Entwicklung erhöht im Gegenteil eher wieder die Chancen, dass ein Staat in einem Konflikt neutral bleiben kann.

Wenn dies grundsätzlich zutrifft, so sind doch - abgesehen von konkreten Umständen im Einzelfall wie der militärgeographischen Lage, die die Erfolgsaussichten der Neutralität beeinflussen - zwei Einschränkungen zu machen:

Einmal hängt die praktische Verwirklichung der Neutralität von der politischen Situation des betreffenden Staates ab. So wird es einer Grossmacht in den meisten Fällen unmöglich sein, ein Neutralitätsstatut anzunehmen oder eine Neutralitätspolitik zu befolgen, wenigstens in Bezug auf allgemeine und grössere Konflikte. Das Verhalten der Vereinigten Staaten vor ihrem Eintritt in den Krieg 1941 zeigt das mit aller Deutlichkeit. Die Interessen einer Grossmacht erstrecken sich meistens auf die ganze Welt oder doch grössere Teile derselben; man hat diesen Umstand sogar benützt, um daraus die Definition der Grossmacht abzuleiten. Sie ist abhängig vom politischen Gleichgewicht und wird durch Verschiebungen der Machtverhältnisse in jedem Teil der Erde unmittelbar und mehr oder weniger empfindlich betroffen; damit ist sie gezwungen, dagegen zu reagieren. Der Grossmacht wohnt auch eine gewisse

Tendenz zur Machtpolitik und zur Veränderung des politischen status quo inne, Ziele, die sie unter Ausnützung der sich ändernden Konstellationen aktiv verfolgen muss. Die anderen Staaten können deshalb in der Regel in eine allfällige Neutralitätserklärung einer Grossmacht kein unbeschränktes Vertrauen setzen. Würde eine solche zur Neutralität übergehen, so würde sie allein dadurch die Interessen anderer Grosstaaten und allfälliger Konfliktparteien treffen; die Verteilung der machtpolitischen Gewichte wäre verändert (66).

Auf der andern Seite verlangt die Neutralität die Befolgung von auf lange Sicht stabilen aussenpolitischen Grundsätzen sowie den Willen und die Fähigkeit, sie aufrechtzuerhalten. Das Neutralitätsrecht verpflichtet die Staaten, Verletzungen der Neutralität entgegenzutreten und damit eine nach den Verhältnissen zumutbare Rüstung aufrechtzuerhalten. Die Neutralität kann nur eine bewaffnete sein. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, so fehlt das Vertrauen der anderen Staaten in die Fähigkeit und den Willen, die Neutralität aufrechtzuerhalten. Sie müssen damit rechnen, dass das dadurch entstehende Vakuum andere Kräfte anzieht und dass der Neutrale infolge seiner Schwäche, oder auch um eine günstige Gelegenheit auszunützen, früher oder später die Neutralität wieder aufgibt und in einen Konflikt eingreift. Dadurch werden sie gezwungen, sich ihrerseits vorzusehen. Der Begriff des Neutralismus bezeichnet in etwas abschätziger Weise die politische Haltung eines Staates, zu dem das Zutrauen in die Fähigkeit und den Willen, die Neutralität auf die Dauer zu bewahren, fehlt (67).

66) Vgl. die treffenden Ausführungen von SCHWARZ, a.a.O., S. 33 f.; in Bezug auf Deutschland VLEKKE, Sonderheft Deutsche Rundschau, S. 52 f.

67) Ueber den Neutralismus die aufschlussreiche Schrift von SALVIN, Neutralism in France and Germany, International Conciliation, No 472 (1951); ferner ZARTMANN, a.a.O., S. 125 ff. - Dem Neutralismus liegen folgende Ueberlegungen zugrunde; 1. Aussichtslosigkeit und Unmöglichkeit der Verteidigung gegen einen modern bewaffneten, überlegenen Angreifer; 2. Vermeidung der Rüstungslasten, aus finanziellen Erwägungen und weil Aufrüstung zum Kriege führt; 3. Die Verteidigung muss heute mit wirtschaftlichen und sozialen und nicht mit militärischen Mitteln geführt werden; 4. Verharmlosung der weltpolitischen Gegensätze, Glaube an die Friedensliebe der Grossmächte; 5. Furcht, in die Abhängigkeit einer Grossmacht zu geraten; 6. Ablehnung der Blockpolitik als spannungsverschärfend, Streben, eine "dritte Kraft" zu bilden; 7. Kommunistische Sympathien; 8. Abneigung gegen USA oder die Kolonialmächte.

Sofern aber die Voraussetzungen gegeben sind, hat die Neutralität weiterhin ihre Daseinsberechtigung. Sie hat "den grossen Vorzug, dass die andern Mächte einen unmissverständlichen und eindeutigen Faktor in ihre politischen Berechnungen einbeziehen können, was gewiss gerade in der heutigen so unübersichtlichen politischen Weltlage auch dort geschätzt werden dürfte, wo ein tieferes Verständnis für die politischen Notwendigkeiten und Bedürfnisse freier kleiner Staaten nicht besteht" (68). Die permanente Neutralität ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet und verzichtet auf die Möglichkeit, durch Einmischung in einen Konflikt oder plötzlichen Eintritt in die Feindseligkeiten den Vorteil des Augenblicks auszunützen und eine Konfliktpartei in Gefahr zu bringen (69). Die Neutralität kann gewisse Friktionen aus der Welt schaffen und Gelegenheiten zu Konflikten beseitigen. Es ist unrichtig, wenn den Neutralen vorgeworfen wird, sie könnten ihre Haltung nur dank der Bündnisse, Anstrengungen und Opfer der andern aufrechterhalten, würden im Schutze der andern leben und entzögen sich ihrer Solidaritätspflichten. Einmal setzt Neutralität schon begrifflich einen Gegensatz, Konflikt zwischen Drittstaaten voraus, ansonsten für sie ja überhaupt kein Platz wäre. Zu verlangen, in jedem Konflikt Partei zu ergreifen, wäre völlig unreal, und so weit gehen auch die hartnäckigsten Gegner der Neutralität nicht. Die Möglichkeit einer neutralen Haltung beruht ferner auf einem schon vorhandenen gewissen, wenn auch relativen Gleichgewicht zwischen den Konfliktparteien, wie schon die Entwicklung der modernen Neutralität im Zusammenhang mit dem europäischen Gleichgewicht zeigt, da sonst der Gegensatz rasch auf die eine oder andere Art aus der Welt geschafft würde und damit wiederum auch die Neutralität. Das sind Tatsachen, für die den Neutralen keine Verantwortung trifft. Die Austragung weltpolitischer Gegensätze und der Schutz gegen globale Bedrohungen muss und kann nur - wie schon gezeigt wurde - den Grossmächten zukommen; den Vorzügen über Machtstellung entsprechen ihre Verpflichtungen. Handelt es sich um lokale Streitigkeiten, dann überwiegen aber die der Neutralität vor 1914 zuerkannten Vorteile, wie Begrenzung des Konfliktes und Verhinderung von dessen Ausdehnung, Möglichkeit der Vermittlung und der guten Dienste.

Solange das gegenwärtige Staatensystem besteht und eine wirkungsvolle internationale Organisation nicht nur bewaffnete Auseinandersetzungen nicht verhindern, sondern auch zwischenstaatliche Konflikte nicht entscheiden, das bestehende Völkerrecht nicht ändern oder durch neues ersetzen kann, und solange

68) GUGGENHEIM, Aktuelle Probleme, S. 19.

69) So auch VERDROSS, Juristische Blätter 1955, S. 348.

keine internationalen Streitkräfte vorhanden sind, bleibt das Prinzip der Selbsthilfe im Grunde genommen aufrechterhalten⁷⁰. Auch die Neutralität verlangt Opfer und Anstrengungen - denn sie kann nur eine bewaffnete sein - und bringt Gefahren mit sich. Die Staaten haben das Recht und die Pflicht, in erster Linie ihr eigenes Interesse zu verfolgen, was nicht unbedingt in einem engherzigen Sinne erfolgen muss. Auf welchem Wege dies geschieht, ist im Rahmen des geltenden Völkerrechts ihnen zu entscheiden überlassen. In vielen Fällen werden sie zur Neutralität greifen, wenn die Bedingungen hierfür erfüllt sind. Solange das gegenwärtige unvollkommene und dezentralisierte Völkerrechtssystem aufrechterhalten bleibt, besteht auch Raum für die Neutralität⁷¹).

70) "These are the factors behind the triple assault on the rules of neutrality by belligerent encroachment, neutral renunciation of rights and neutral violation of duties. That is not to say that neutrality and its rules are likely to disappear or to be replaced. Replacement would involve the agreement of States on new rules, and such agreement is not forthcoming. Disappearance would presuppose the establishment of some fully effective international peace enforcement power. That is not forthcoming either. Neutrality and its traditional rules are destined for a period of travail, in which those rules remain legally relevant, if often merely as a measure of the deviation of practice. Insofar as the establishment in action of truly collective peace enforcement remains distant, the law of neutrality will escape the effort to displace it by a modern version of the just war doctrine", STONE, a.a.O., S. 407.

71) So auch CASTREN, a.a.O., S. 430: "Although this reasoning no doubt contains much that is sound, it is understandable that States, when they are free to choose even in modern conditions, keep outside wars between other Powers. There may be wars which have been brought about by both belligerent sides and the origins of which are wrapt in mystery. As long as general international law has not condemned war absolutely and the international organization for the settlement of international disputes is defective, and while there is no international police force, States are often forced to think first of their own interests and safety and to allow these considerations to decide whether they will participate in war. Permanent neutrality is also at present an institution of law which is justified. If, for the sake of example, we consider the case of Switzerland, we may say that the neutrality, sanctioned by international guarantee, of this State has quite clearly contributed to limiting the occasions for political strife between neighbouring Powers and consequently to removing causes of war". Ferner ROBERT, a.a.O., S. 92 ff. Mit ähnlichen Argumenten tritt SCHÄTZEL überzeugend für die Neutralität ein, a.a.O., S. 29-31 und vor allem 34.