

§ 42

9. Kapitel. Das Recht der Neutralität

Übereinstimmung, über andere, vor allem die die Freiheit des neutralen Handels betreffenden, besteht ein so weitgehender Dissens, daß eine erschöpfende systematische Darstellung z. Zt. nicht möglich ist. Die landesrechtlichen Neutralitätsgesetze sind keine unmittelbare völkerrechtliche Rechtsquelle. Manchmal gehen sie über die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten hinaus. Weithin sind sie aber ein wertvolles Hilfsmittel zur Erkenntnis des Standes der Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) der betreffenden Staaten.

§ 42. Beginn und Ende der Neutralität

Die Neutralität beginnt für einen Staat, der am Krieg nicht teilnimmt, automatisch mit dem Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten. Die Neutralitätspflichten beginnen für einen Neutralen erst mit der Notifikation des Kriegsausbruchs durch die Kriegführenden, zu der diese nach Art. 2 der III. Haager Konvention „unverzüglich“ verpflichtet sind; sie treten aber evtl. schon vorher für sie ein, nämlich, sobald sie den Ausbruch des Kriegszustands „tatsächlich gekannt haben“. Im Bürgerkrieg beginnt die Neutralität mit dem Augenblick der Anerkennung der Aufständischen als Kriegführende.

Eine besondere Erklärung des Neutralen über seine Neutralität ist völkerrechtlich nicht erforderlich. Wird sie, wie häufig, abgegeben, so kann sie sowohl völkerrechtliche (unmißverständliche Feststellung des Status als Neutraler) wie innerstaatliche (Auslösung der landesrechtlichen Folgen der Neutralität) Wirkungen haben (s. z. B. die Neutralitätsproklamationen der USA vom 22. 8. 1870, vom 11. 2. 1904, vom 4. 8. 1914¹ und vom 5. 9. 1939²). Eine solche Neutralitätserklärung schafft oft Verpflichtungen für die Staatsangehörigen des neutralen Staats über die völkerrechtlichen Pflichten des neutralen Staats nach Neutralitätsrecht hinaus; solche freiwillig übernommenen Regelungen verändern seine Stellung unter dem Völkerrecht nicht und können ihm von den Kriegführenden nicht entgegengehalten werden; doch sollen nach der Präambel zur XIII. Haager Konvention solche landesrechtlichen Neutralisierungsregeln „im Laufe des Krieges von einer neutralen Macht grundsätzlich nicht geändert werden, . . . es sei denn, daß die gemachten Erfahrungen eine Änderung als notwendig zur Wahrung der eigenen Rechte erweisen würden“.

Die Neutralität (nicht die dauernde Neutralisierung) endet spätestens mit der Beendigung des Krieges. Dieser Zeitpunkt ist nach den oben §20 dargestellten Regeln festzustellen; er ist keineswegs identisch mit der bloßen Beendigung der Feindseligkeiten, auch wenn diese im Wege einer „bedingungslosen Kapitulation“ erfolgt.³

¹ Abgedruckt bei Berber, Wandlungen etc., S. 66, S. 79, S. 82.

² Abgedruckt bei Berber, Die amerikanische Neutralität im Kriege etc., S. 51.

³ Dies ist 1945 nicht immer beachtet worden, s. darüber das in Bd. I § 16 (a) Gesagte; s. auch Rousseau a. a. O. S. 149: „Un certain relâchement dans l'application du principe de la neutralité intégrale s'est d'ailleurs manifesté dès la fin des hostilités de la part des autorités suisses elles-mêmes . . .“

Schon vor Beendigung des Krieges kann die Neutralität dadurch beendet werden, daß der Neutrale selbst in den Krieg hineingezogen wird. Eine bloße Verletzung der Neutralitätsrechte durch einen Kriegführenden, die nicht zum Kriegseintritt des Neutralen führt, bewirkt die Beendigung der Neutralität nicht, ebenso gibt die Verletzung der Neutralitätspflichten durch den Neutralen, wenn sie nicht den Status der Neutralität illusorisch macht, dem Kriegführenden kein Recht, den Neutralen als kriegführenden Gegner zu behandeln; in beiden Fällen finden vielmehr zunächst die allgemeinen Haftungsgrundsätze Anwendung.

§ 43. Die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten

Die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten sind von den Rechten und Pflichten der neutralen Staatsangehörigen klar zu unterscheiden. Hier ist zunächst nur von den Rechten und Pflichten der neutralen Staaten zu handeln.

Die Rechte wie die Pflichten der neutralen Staaten lassen sich auf je zwei große Prinzipien zurückführen. Die Rechte der neutralen Staaten sind vor allem ihr Anspruch auf territoriale Integrität und auf Fortbestand ihrer friedlichen Beziehungen zu anderen neutralen Staaten wie zu beiden Seiten der Kriegführenden. Die Pflichten der Neutralen sind vor allem ihre Pflicht zur Nichtbeteiligung an den Kriegshandlungen und ihre Verpflichtung zur unparteilichen Behandlung beider Seiten der Kriegführenden, zur Nichtdiskriminierung zwischen ihnen. Auf diese beiden Rechte und auf diese beiden Pflichten lassen sich praktisch alle einzelnen Rechte und Pflichten der Neutralen zurückführen.

1. Aus dem Recht auf territoriale Integrität folgt der Anspruch des neutralen Staates, daß sein Gebiet nicht zum Kriegsschauplatz gemacht wird, daß keine Kriegshandlungen auf seinem Gebiet vorgenommen werden. Kein Kriegführender hat einen Anspruch auf Durchmarsch durch neutrales Gebiet; das deutsche Eindringen in Belgien 1914 stellte trotz des Anerbietens zum Schadensersatz eine schwere Neutralitätsverletzung dar. Ebenso wie der Durchmarsch von Truppen ist dem Kriegführenden auch das Überfliegen des neutralen Territoriums verboten.¹ Dagegen stellt die bloße Durchfahrt der Kriegsschiffe und Prisen der Kriegführenden durch die Küstengewässer der Neutralen keine Verletzung der neutralen Gebietshoheit dar (Art. 10 der XIII. Haager Konvention), doch müssen sie sich bei dieser Durchfahrt aller Kampfhandlungen enthalten,

¹ S. Rousseau a. a. O. S. 149 u. S. 719 über die Verletzung des schweizerischen Luftraums vor allem durch alliierte Flugzeuge; 1641 Besatzungsmitglieder von Flugzeugen, die die schweizerische Lufthoheit verletzt hatten, wurden interniert, davon 1514 Amerikaner, 74 Deutsche und 40 Briten; die bedeutsamsten Bombenabwürfe auf Schweizer Städte durch Flugzeuge Kriegführender waren nach Rousseau die Bombardierung von Genf am 11. 6. 1940 und von Basel am 16. 12. 1940 durch britische Flugzeuge, die Bombardierung von Schaffhausen am 1. 4. 1944, von Stein am 22. 2. 1945, von Basel und Zürich am 4. 3. 1945 durch amerikanische Flugzeuge.

§ 43

9. Kapitel. Das Recht der Neutralität

und der neutrale Staat kann ihnen Beschränkungen auferlegen oder einzelne Kategorien, z. B. U-Boote, ganz ausschließen.¹ Den schwersten Verstoß gegen das Recht des neutralen Staates auf Achtung seiner Gebietshoheit durch die Kriegführenden stellt natürlich die Besetzung seines Gebiets durch einen Kriegführenden dar.²

Der neutrale Staat hat das Recht, sich allen Verletzungen seiner Gebietshoheit mit Gewalt zu widersetzen und Truppen der Kriegführenden, die auf sein Gebiet übertreten, zu internieren. Ist es einem Kriegführenden gelungen, sich auf dem Gebiet eines Neutralen festzusetzen, so darf sein Gegner auf diesem neutralen Gebiet Gegenmaßnahmen gegen ihn treffen; u. U. kann ein Kriegführender auch schon gegen eine unmittelbar bevorstehende Aktion seines Gegners gegen neutrales Gebiet seinerseits zur Präventivbesetzung schreiten,³ ob deren Voraussetzungen vorliegen, wird oft umstrittene Tatfrage sein.⁴

Aus der Unverletzlichkeit der Territorialhoheit des neutralen Staates folgt sein Recht, auch im Kriege diejenigen Ausländer (auch Angehörige kriegführender Staaten), die ihm genehm sind, bei sich aufzunehmen, die unwillkommenen Ausländer aber abzuweisen. Insbesondere hat der neutrale Staat ein Asylrecht, kraft dessen er entwichene Kriegsgefangene und Deserteure sowie von auf neutrales Gebiet flüchtenden Truppen mitgeführte Kriegsgefangene bei sich aufnehmen kann (aber nicht muß); einmal aufgenommen, sind die Kriegsgefangenen in Freiheit zu lassen.⁵ Dagegen ist fraglich, ob der neutrale Staat bereits auf sein Gebiet gelangte entwichene Kriegsgefangene, die er nicht aufnehmen will, dem Gewahrsamsstaat zurückstellen darf; dies wird insbesondere dann zu verneinen sein, wenn der Kriegsgefangene im Gewahrsamsstaat eine unmenschliche, mit der Genfer Kriegsgefangenenkonvention im Widerspruch stehende Behandlung zu gewärtigen hat.

¹ Einen schweren Verstoß gegen diese Regelung stellte der Überfall des britischen Kriegsschiffs *Cossack* auf den deutschen Dampfer *Altmark* am 16. 2. 1940 in norwegischen Küstengewässern dar, da dieses Schiff in legaler Durchfahrt begriffen war und keinen norwegischen Hafen benutzte, s. Scharffenberg, *Norske aktstykker til okkupasjonens forhistorie*, 1950.

² Solcher besonders schwerer Neutralitätsverletzungen hat sich im 2. Weltkrieg insbesondere Deutschland durch seine Invasionen in Dänemark, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg, die USA durch die Errichtung von Stützpunkten in Grönland und Island schuldig gemacht; über Norwegen s. unten.

³ S. von der Heydte a. a. O. II S. 284.

⁴ S. die Erklärung der deutschen Regierung vom 9. 4. 1940 bei der Besetzung Norwegens: „die Reichsregierung ist in den Besitz von einwandfreien Unterlagen dafür gelangt, daß England und Frankreich beabsichtigen, bereits in den allernächsten Tagen überraschend bestimmte Gebiete der nordischen Staaten zu besetzen“. Das Urteil des Nürnberger Militärgerichtshofs stellt dazu fest (amtl. deutsche Übersetzung I 230): „Es muß daran erinnert werden, daß Präventiv-Handlungen auf fremdem Gebiet nur im Falle einer unaufschiebbaren und unabwendbaren Notwendigkeit der Selbstverteidigung, die keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick Zeit zur Überlegung läßt“ (The *Caroline Case*, *Moore's Digest of International Law*, II, 412), gerechtfertigt sind. Wie weit in einflußreichen deutschen Kreisen die Auffassung bestand, daß die Alliierten eine Besetzung Norwegens beabsichtigten, kann nicht mit Sicherheit entschieden werden.“

⁵ S. Art. 13 der V. Haager Konvention.

Der neutrale Staat kann auch präventive Schutzmaßnahmen zur Verteidigung seiner Territorialhoheit treffen, insbesondere Grenzen sperren, Truppen an der Grenze versammeln, Ausländer unter Kontrolle stellen und bei Gefahr im Verzug internieren oder in ihr Heimatland (nicht in gegnerisches oder vom Gegner besetztes Gebiet) ausweisen, Sperrzonen um seine Küsten errichten, auch wenn sie sich auf das hohe Meer erstrecken; die Kriegführenden haben kein Monopol der Benützung der hohen See nur für sich.¹

Diesem Recht des Staates auf Erhaltung seiner territorialen Integrität entspricht eine Pflicht zu solcher Erhaltung und zur Abwehr aller von den Kriegführenden gegen sie unternommenen Eingriffe; die Tatsache, daß eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.² Insbesondere ist ein neutraler Staat verpflichtet, keinen Durchmarsch für einen Kriegführenden durch sein Gebiet zu gewähren oder zu dulden (er ist aber berechtigt, auf Ersuchen eines Kriegführenden Transporte verwundeter und kranker Soldaten durch sein Gebiet zu erlauben),³ keine Kampfhandlungen oder sonstigen Kriegsmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen) durch Kriegführende in seinen Gewässern zu dulden, die Bestimmungen über den Aufenthalt von Kriegsschiffen innerhalb seiner Häfen, Reeden oder Küstengewässer⁴ strikt durchzuführen, auf seinem Gebiet und insbesondere in seinen Häfen und Gewässern keine Nachrichtenanlagen oder Versorgungsstationen oder sonstige Stützpunkte oder Prisengerichte Kriegführender zuzulassen und die Bildung von Kombattantenkorps oder die Eröffnung von Werbestellen zugunsten der Kriegführenden nicht zu dulden.

2. Aus dem Recht auf Fortbestand der friedlichen Beziehungen des neutralen Staates zu allen anderen Staaten folgt das prinzipielle Recht auf Fortführung des neutralen Handels;⁵ der neutrale Staat ist nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt, diesem Handel seiner Untertanen Schranken aufzuerlegen, selbst wenn es sich um die Lieferung von Kriegsmaterial oder die Gewährung von Krediten an die Kriegführenden handelt; nur der Staat selbst darf solche Kriegslieferungen und Kreditgewährungen nicht vornehmen. Der neutrale Staat ist nicht verpflichtet, seine Grenzen gegen die Kriegführenden zu sperren und seine Untertanen am Eintritt in den Dienst eines Kriegführenden zu hindern;⁶ er ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benützung von

¹ S. die Errichtung einer panamerikanischen Sicherheitszone durch die Beschlüsse der Panamakonferenz vom 3. 10. 1939, abgedruckt in Monatshefte für Auswärtige Politik 1939 S. 996.

² Art. 10 des V. Haager Abkommens.

³ Das deutsch-schwedische Abkommen vom 5. 12. 1940 über die Durchfahrt deutscher U-Boote aus Norwegen hielt diesen Rahmen wohl nicht ein; s. Ginsburgs, *The Soviet Union, the Neutrals and International Law in World War II*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1962, S. 171 ff.

⁴ Art. 10–20 der XIII. Haager Konvention, landesrechtliche Neutralitätsgesetze.

⁵ Über seine Einschränkungen s. unten § 44.

⁶ Er kann dies aber landesrechtlich verbieten, s. etwa das amerikanische Neutralitätsgesetz vom 20. 4. 1818, abgedruckt bei Berber, *Wandlungen* S. 51.