

Die Neutralität im Völkerrecht

Stephan Wittich

Einleitung

Die Neutralität ist wohl so alt wie die organisierte Gewalt zwischen Kollektiven von Menschen¹, also der Krieg selbst. Auch in der Geschichte des Staatensystems gab es in allen Kriegen Staaten, die sich gegen eine Teilnahme und zum »Stillsitzen« entschlossen. Aus welchen Gründen oder Motiven auch immer, die Nichtteilnahme an einem Krieg erscheint vielen Staaten oft als die vernünftigste Option. Der Begriff der Neutralität wird dabei meist nur sehr allgemein als ein rein faktischer verwendet und weniger als ein rechtlicher, der in mehr oder weniger detaillierter Weise sowohl den Kriegführenden als auch dem oder den Neutralen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen.² Zweck dieses Beitrages ist es daher, die völkerrechtlichen Grundlagen der Neutralität darzustellen und zu erklären. Ausgehend vom traditionellen Neutralitätsbegriff, wie er vor allem Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts kodifiziert wurde, zeichnet der Beitrag das geänderte Verständnis der Neutralität vor allem nach dem Ende des 2. Weltkrieges nach und diskutiert den gegenwärtigen Stand der Neutralität im Völkerrecht.

Zum Begriff der Neutralität und seine Abgrenzung von verwandten Konzepten

Die völkerrechtliche Neutralität ist ein rechtlicher Status, der sowohl dem Neutralen als auch den Kriegführenden im gegenseitigen Verhältnis bestimmte Rechte einräumt und Pflichten auferlegt.³ Von diesem rechtlich geregelten Begriff sind andere, zumeist politische Konzepte auseinanderzuhalten, wenn eine Abgrenzung oft auch nicht klar ist und es zu Überschneidungen kommt.

Einmal ist die völkerrechtliche Neutralität vom Status eines bloßen *Nichtkriegführenden* zu unterscheiden. Dieser beteiligt sich zwar selbst nicht aktiv an dem bewaffneten Konflikt (etwa durch Entsendung und Einsatz eigener Truppen oder Bereitstellung des eigenen Territoriums zur militärischen Nutzung durch eine Kriegspartei), unterstützt eine kriegführende Partei jedoch substanziell mit Waffen, Ausrüstung, finanziellen Mitteln, in logistischer Weise, militärischen oder geheimdienstlichen Informationen oder auf andere Art, die einem Neutralen jedenfalls verboten wäre.⁴ Da sich ein Nichtkrieg-

führender nicht an die Verpflichtungen aus der Neutralität gebunden fühlt, zugleich jedoch Rechte aus dieser für sich in Anspruch nehmen möchte, handelt es sich bei diesem Konzept zumindest aus historischer Sicht um ein politisches und weniger um ein rechtliches.⁵ Allerdings wird die Nicht-Kriegsführung in neuester Zeit vermehrt als »Alternative« zur Neutralität gesehen, indem sich Staaten auf sie berufen und die Wissenschaft sie zunehmend rechtlich begründet. Wie am Ende dieses Beitrages zu zeigen sein wird, hat das in Einzelfällen mitunter signifikante Auswirkungen auf die Neutralität.

Neutralität bedeutet auch mehr als bloße *Bündnisfreiheit*, beziehungsweise *Allianz- oder Blockfreiheit*. Ein bündnisfreier Staat ist nicht Mitglied eines Militärbündnisses (insbesondere zum Zweck der kollektiven Selbstverteidigung) wie der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO). Blockfreiheit im historischen Sinne bedeutet, dass ein Staat nicht Teil eines größeren Machtblockes ist. Zu nennen ist hier vor allem die Bewegung der Blockfreien Staaten, die sich während des Kalten Krieges und im Zuge der Dekolonisierung gebildet hatte.⁶ Im Fall eines Krieges kann sich ein bündnis- oder blockfreier Staat entscheiden, ob er neutral ist oder nicht.

Wichtig ist weiters zu betonen, dass Neutralität als rechtliches Konzept von *politischem oder moralisch-ideologischem Neutralismus* zu unterscheiden ist. Ein Neutraler ist nicht verpflichtet, eine Unparteilichkeit im Sinne einer Objektivität, Unbefangenheit oder Äquidistanz zu den Kriegführenden an den Tag zu legen.⁷ Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Satzung der Vereinten Nationen ein generelles Gewaltverbot enthält.⁸ So bleibt es einem Neutralen unbenommen, den Angriff eines Staates gegen einen anderen als schweren Verstoß gegen die Satzung zu verurteilen, Sympathie mit einem kriegführenden Staat auszudrücken oder gegen sonstige Verletzungen des Völkerrechts durch Kriegführende zu protestieren, auch wenn der Neutrale von diesen Rechtsverletzungen selbst nicht in seinen Rechten unmittelbar betroffen ist. Der Neutrale ist dementsprechend auch keineswegs verpflichtet, parteiische oder ideologische Meinungsäußerungen in der allgemeinen Öffentlichkeit durch Medien oder Privatpersonen zu kontrollieren oder gar zu unterdrücken.⁹

Schließlich ist Neutralität auch von *Neutralisierung* zu unterscheiden, obwohl dieser Begriff in der völkerrechtlichen Lehre alles andere als einheitlich verwendet wird.¹⁰ Die Idee der Neutralisierung eines Gebietes entwickelte sich im 19. Jahrhundert vor dem Hintergrund des europäischen Machtgleichgewichtes.¹¹ Im Sinne des »Europäischen Konzertes« zur Aufrechterhaltung dieses Gleichgewichtes vereinbarten die Großmächte die Neutralisierung von Gebieten, damit diese als *cordon sanitaire* nicht zu Schauplätzen kriegerischer Auseinandersetzungen würden oder als Pufferzone zwischen den Großmächten fungierten.¹² Dabei wurde die Neutralisierung dem betreffenden Territorium meistens von den Großmächten gegen dessen Willen – oder zumindest ohne dessen Zustimmung – auferlegt (z. B. Belgien, Luxemburg, Krakau oder teilweise auch im Falle der Schweiz durch den Wiener Kongress)¹³, während ein Neutraler diesen Status freiwillig wählt. Inhaltlich unterschied sich diese Neutralisierung von der Neutralität einerseits dadurch, dass sie bereits in Friedenszeiten bestand, während die Neutralität erst durch den Ausbruch eines Krieges begründet wurde, und andererseits dadurch, dass die Großmächte garantierten, die Integrität des Gebietes des neutralisierten Staates zu schützen.¹⁴ Nach heutiger Auffassung wäre die Neutralisierung mit dauernder Neutralität weitgehend gleichzusetzen.

Die *dauernde Neutralität* wiederum unterscheidet sich von der *gewöhnlichen Neutralität* einerseits durch den Zeitpunkt der Begründung und andererseits durch den größeren Umfang der Verpflichtungen. Die dauernde – oder in der österreichischen Terminologie »immerwährende« – Neutralität besteht schon in Friedenszeiten und übersteht das Ende des Konfliktes, während die gewöhnliche oder temporäre Neutralität erst mit dem Ausbruch eines Krieges eintritt und mit dessen Ende auch selbst beendet ist.

Anwendungsbereich der Neutralität

Die völkerrechtliche Neutralität ist sachlich beschränkt auf einen Krieg, an dem zumindest zwei Staaten beteiligt sind. Das Neutralitätsrecht regelt nur den Status des Neutralen in dessen Verhältnis zu den kriegführenden Staaten. Es erstreckt sich somit nicht auf rein innerstaatliche, also nicht-internationale bewaffnete Konflikte (Bürgerkriege oder Unabhängigkeitskriege).¹⁵ Diese Unterscheidung ist manchmal allerdings nicht einfach zu treffen, vor allem in einem an sich innerstaatlichen Konflikt wie einem Bürgerkrieg, in den ein anderer Staat substantiell militärisch eingreift, und zwar auf der Seite der gegen die Regierung kämpfenden Rebellen.¹⁶ So urteilte etwa das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (eng.: International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY), dass sich die Natur des ursprünglich rein innerstaatlichen Krieges in Bosnien-Herzegowina aufgrund der erheblichen militärischen Unterstützung der bosnisch-serbischen Milizen durch die Regierung Serbiens in einen internationalen, also zwischenstaatlichen Konflikt gewandelt hätte.¹⁷

Ferner kann sich auch die Natur eines ursprünglich rein innerstaatlichen Unabhängigkeitskrieges mit erfolgreicher Abspaltung des Gebietes und Gründung eines neuen Staates auf diesem in einen zwischenstaatlichen Konflikt ändern (z. B. Abspaltung Eritreas von Äthiopien oder jene Südsudans vom Sudan). Sobald aus dem internen Konflikt ein zwischenstaatlicher Krieg wird, findet das Neutralitätsrecht Anwendung.

Da das Neutralitätsrecht aus einer Zeit stammt, als Kriege zwischen Staaten noch nicht verboten waren, machte man den Beginn der Neutralität mit dem Eintritt des Kriegszustandes fest. Dieser erfolgte üblicherweise mit einer formellen Kriegserklärung, die auf den Willen der Staaten schließen ließ, dass sie auch Krieg führen wollten. Kriegserklärungen sind heute jedoch nicht mehr »üblich«,¹⁸ weshalb man auf die Anwendung militärischer Gewalt mit einer gewissen Intensität oder von erheblichem Ausmaß abstellen muss.¹⁹ Ein solcher Begriff der faktischen Anwendung militärischer Gewalt, der sich im Übrigen auch im Humanitären Völkerrecht findet (»internationaler bewaffneter Konflikt«), ist auch deshalb wichtig, weil es aufgrund des generellen Verbots der Anwendung von Waffengewalt in den internationalen Beziehungen nach Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen der ursprüngliche Kriegsbegriff heute weitgehend obsolet wurde. Aufgrund dieses allgemeinen Gewaltverbotes wäre es auch fast absurd, zumindest unlogisch, dass ein Staat eine Kriegserklärung abgibt, da er dadurch wohl den Verdacht auf sich zöge, dieses Verbot zu verletzen.²⁰

Umgekehrt endet der Status der Neutralität, wenn der bewaffnete Konflikt selbst beendet ist. Dies kann etwa durch eine Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien oder durch eine faktische Einstellung der Waffengewalt erfolgen.²¹ Aber auch wenn der Neu-

trale sich aktiv mit eigenen Truppen am Konflikt beteiligt oder sein Staatsgebiet zum Kriegsschauplatz wird oder gar zur Gänze von einer oder mehreren Kriegsparteien militärisch besetzt wird, endet der Neutralitätsstatus.²² Einzelne Verstöße gegen das Neutralitätsrecht durch den Neutralen selbst vermögen den Status der Neutralität jedoch nicht zu beenden.

Diese Ausführungen betreffend Beginn und Ende des Neutralitätsstatus beziehen sich nur auf die gewöhnliche Neutralität eines Staates, der sich an einem tatsächlichen bewaffneten Konflikt nicht beteiligt. Natur und Zweck der dauernden Neutralität ist es, dass sie unabhängig von einem Konflikt Wirkung entfaltet. Der dauernd neutrale Staat verpflichtet sich zur Neutralität in allen zukünftigen Kriegen, weshalb vor allem die Pflichten eines dauernd Neutralen auch in Friedenszeiten, also auch vor und nach einem Krieg, bestehen. Dabei spielt es keine Rolle, auf welcher Rechtsgrundlage dieser Status der dauernden Neutralität besteht (etwa aufgrund eines Vertrages oder einer völkerrechtlich verbindlichen einseitigen Erklärung wie im Falle Österreichs).

Inhalt der Neutralität

Die Rechtsquellen der Neutralität und ihre »höchst anarchische« Natur

Zeitgenössische Beobachter der Entwicklung der Neutralität hin zu einem allgemein anerkannten Rechtsinstitut stellten von Anbeginn an die generell herrschende Unsicherheit der Rechtslage dar. So hieß es, dass das Neutralitätsrecht der am wenigsten entwickelte Teil des gesamten öffentlichen Rechts und es äußert unklar, ja sogar obskur sei, sodass sich die Wissenschaft und die Praxis in ein »Labyrinth der Widersprüche« irreleiten ließen.²³ Das Neutralitätsrecht wurde sogar als der »anarchischste Bereich des Völkerrechts« bezeichnet, zumal in keinem anderen Gebiet die Meinungen so unterschiedlich, die Grundsätze unklarer und die Uneinigkeiten offensichtlicher seien.²⁴

Ein Hauptgrund für diesen beklagenswerten Zustand war, dass es keine allgemeine vertragliche Regelung des Neutralitätsrechts gab und die bestehende Praxis nicht ausreichend konstant und einheitlich war, sodass allgemeine Regeln nach dem Gewohnheitsrecht hätten entstehen können. Die Fälle, in denen neutralitätsrechtliche Regeln oder Konzepte angewendet wurden, waren einzelfallbezogen und entstanden aus konkreten historischen Umständen und Gegebenheiten. Daher kam es zu vermehrten Rufen nach einer Kodifikation des Neutralitätsrechts durch völkerrechtliche Verträge, denn es gebe »keinen größeren Bedarf im Völkerrecht, als weitere Teile der Neutralitätslehre unter die Herrschaft anerkannter Regeln zu bringen«.²⁵

Eine solche Verrechtlichung wurde im Rahmen der Zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 versucht. Von den dort ausverhandelten Konvention betrafen zwei das Neutralitätsrecht. Dies ist einerseits das *V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs* und das *XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs*. Beide Abkommen haben relativ wenige Vertragsparteien (34 bzw. 30 Staaten).²⁶ Darüber hinaus enthalten beide Abkommen eine Allbeteiligungsklausel, wonach die Abkommen nur dann Anwenden finden, wenn alle Parteien des bewaffneten Konflikts auch Parteien des jeweiligen

Abkommens sind.²⁷ Dies reduziert die Anwendbarkeit dieser Abkommen mitunter beträchtlich.

Die entscheidende Frage ist daher, ob diese Konventionen zum Zeitpunkt ihres Entstehens ungeschriebenes Gewohnheitsrecht kodifizierten, wodurch ihre Bestimmungen auch für Staaten verbindlich wären, die nicht Vertragsparteien sind. Dies wird in der überwiegenden Lehre zumindest behauptet.²⁸ Allerdings kann sich neben diesem »alten« Gewohnheitsrecht auch neues entwickeln und dieses ändern oder verdrängen. Ferner darf nicht vergessen werden, dass der Inhalt der Neutralität beziehungsweise ihre Regeln und deren Auslegung – wie wohl bei jedem rechtlichen Konzept – mit der Zeit einem Wandel unterliegen, wenn sich die äußeren Verhältnisse ändern. So beschränkte etwa die Entstehung des Systems der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen mit der besonderen Stellung des Sicherheitsrates einzelne Aspekte und Regeln des Neutralitätsrechts.

Rechte und Pflichten aus der gewöhnlichen (temporären) Neutralität

Im Folgenden werden die wesentlichsten Rechte und Pflichten aus der gewöhnlichen Neutralität dargestellt. Da der vorliegende Band sich vor allem mit der Neutralität Österreichs auseinandersetzt, beschränkt sich diese Darstellung auf jene rechtliche Fragen, die für Österreich von Relevanz sind. Insbesondere wird daher auf die Neutralität in der Seekriegsführung nicht eingegangen.

Das wichtigste Recht eines Neutralen ist die Unverletzlichkeit seines Gebietes.²⁹ Die Kriegführenden dürfen erstens keine direkten bewaffneten Handlungen auf dem Gebiet des Neutralen setzen; das neutrale Territorium soll nicht Schauplatz des bewaffneten Konfliktes werden. Weiters ist den Kriegführenden das Setzen anderer militärischer Handlungen explizit verboten, etwa die Durchfuhr von Truppen, Munition oder Ausrüstung, die Nutzung militärischer Infrastruktur- oder Kommunikationseinrichtungen, Errichtung von Operationsbasen, Kampfvorbereitungen, militärische Aufklärung oder die Aufstellung oder Anwerbung von Truppen (Artikel 2 bis 4 des V. Haager Abkommens).³⁰

Auch sind die Kriegführenden verpflichtet, jeden durch ihre militärischen Handlungen ausgelösten Kollateralschaden gegenüber dem Neutralen zu verhindern,³¹ selbst wenn dieser nach dem Recht des bewaffneten Konfliktes zwischen den Kriegführenden im Einzelfall zulässig wäre und gegenüber dem Neutralen nicht beabsichtigt war. Anzu merken ist weiters, dass das Territorium jedes Staates, somit auch eines Neutralen, vor jeder militärischen Gewaltanwendung nach heutigem Recht ohnehin auch gemäß dem Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen und vor unerlaubter Benützung durch die Kriegführenden nach dem Grundsatz der territorialen Souveränität geschützt ist.

Diesem Recht entspricht die Pflicht des Neutralen, keine militärischen Handlungen der Kriegführenden auf seinem Gebiet zu dulden (Artikel 5 V. Haager Abkommen). Er hat also alle ihm zur Verfügung stehenden, auch militärischen Mittel anzuwenden, um sein Territorium vor der oben genannten militärischen Nutzung durch die Kriegführenden zu schützen und allfällige militärische Übergriffe zu verhindern (Präventions- oder Verhinderungspflicht).³² Während sich ein Recht auf Selbstverteidigung gegen militärische

Angriffe eines Kriegführenden gegen den Neutralen bereits aus Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen ergibt, ist die neutralitätsrechtliche Regelung anders gelagert. Erstens schreibt sie eine aktive Handlungs- und Verhinderungspflicht vor, während der angegriffene Staat nach Artikel 51 nur ein Recht auf, aber keine Pflicht zur Selbstverteidigung hat. Zweitens setzt die Selbstverteidigung einen militärischen Angriff voraus, während das Neutralitätsrecht dem Neutralen die Pflicht zum Schutz der territorialen Unverletzlichkeit vor jeder militärischen Handlung eines Kriegführenden auferlegt. Somit hat der Neutrale auch solche Handlungen zu verhindern, die unter der relativ hohen Schwelle eines bewaffneten Angriffes liegen. Inwiefern die Neutralität eine ausreichende militärische Kapazität zur Erfüllung dieser Verhinderungspflicht verlangt, ist nicht klar. Erfolgreich ist letztlich aber nur eine effektive bewaffnete Neutralität.³³ Truppen der Konfliktparteien, die auf das Gebiet des Neutralen übergetreten sind, sind zu internieren (Artikel 11 V. Haager Abkommen).³⁴

Die wichtigste und elementarste Pflicht eines neutralen Staates ist, sich nicht an einem bewaffneten Konflikt zwischen anderen Staaten aktiv militärisch zu beteiligen (Abstinenzpflicht). Diese Pflicht findet sich zwar nicht im V. Haager Abkommen, ist aber logischerweise untrennbar mit dem Status der Neutralität verbunden, da es ja gerade deren Essenz ist, dass sich der Neutrale nicht am bewaffneten Konflikt beteiligt. Die Abstinenzpflicht besteht zuoberst für die Entsendung eigener kämpfender Truppen in den bewaffneten Konflikt und gilt logischerweise absolut.

Schwieriger zu beurteilen ist das Verbot der Lieferung militärischen Materials, allein schon deshalb, weil es keine Definition dieses Begriffes gibt und eine solche auch laufenden Änderungen unterliegt (nicht zuletzt aufgrund des militärtechnischen Fortschrittes).³⁵ Verschiedene Kriterien werden in der Praxis herangezogen, um das von der Abstinenzpflicht erfasste Material zu klassifizieren. So wird etwa manchmal zwischen Material »überwiegend für militärischen oder zivilen Gebrauch«, zwischen »letalem Material« oder »letal Ausrüstung« und »nicht-letalem Material« unterschieden, zwischen »kriegsrelevanten Gütern oder Rohstoffen« und anderen oder es wird darauf abgestellt, ob das Material »ausschließlich für den Kampfeinsatz bestimmt« ist oder die Fahrzeuge »für den unmittelbaren Kampfeinsatz besonders gebaut und ausgerüstet sind«. ³⁶ Dies sind jedoch reine Hilfskonstrukte, die sich aufgrund ihrer Unbestimmtheit in der Anwendung als nicht sehr tauglich erweisen. Verschärft wird dieses Problem noch durch die Tatsache, dass Material oder Ausrüstung oftmals einen doppelten Verwendungszweck (militärisch und zivil) hat (»dual use goods«).³⁷

Die Ratio hinter dieser Regelung ist, dass ein Neutraler jedenfalls nicht solche »substanzielle« Hilfe und Unterstützung leisten darf, die einen wesentlichen Einfluss auf den Ausgang des Konfliktes haben würde.³⁸ Es ist jedoch offensichtlich, dass es angesichts der Multikausalität von bewaffneten Konflikten schwer bis unmöglich ist, einen solchen Einfluss festzustellen.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass der Export von Kriegsmaterial in vielen Fällen nicht durch den Staat, sondern durch die produzierenden Unternehmen selbst erfolgt und eine solche Lieferung nach Art 7 V. Haager Abkommen von der Abstinenzpflicht ausgenommen ist.³⁹ Während also eine Lieferung direkt durch den Staat verboten ist, ist eine solche durch private Unternehmen erlaubt. Das offensichtliche Problem besteht darin, dass die absolute Abstinenzpflicht leicht durch »Auslagerung« der

Kriegsmateriallieferung an Private umgangen werden kann und die Zuordnung staatlicher Unternehmen besondere Probleme bereitet.⁴⁰ Darüber hinaus verlangen Staaten zumeist Exportbewilligungen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial. Deshalb könnte man argumentieren, dass es sich in einem solchen Fall sehr wohl um eine Lieferung durch den Staat handle.⁴¹

Manche Autoren argumentieren, dass das heutige Völkergewohnheitsrecht es einem neutralen Staat generell verbiete, die Lieferung von Kriegsmaterial durch Private an kriegsführende Staaten zu erlauben.⁴² Wenn der Neutrale jedoch Beschränkungen oder Verbote betreffend den Export von Kriegsmaterial erlässt, so hat er jedenfalls nach Artikel 9 V. Haager Abkommen streng im Sinne der Gleichbehandlung vorzugehen und die Regelungen auf alle Konfliktparteien gleich anzuwenden (Paritätsprinzip).⁴³

Hinsichtlich des allgemeinen wirtschaftlichen Verkehrs unterliegt der Neutrale keinen Einschränkungen, eine allgemeine »wirtschaftliche Neutralität«, wonach der Neutrale im Sinne des Paritätsprinzips die Kriegführenden gleich behandeln müsse, gibt es nicht.⁴⁴ Dem Neutralen ist es durch das Völkerrecht daher jedenfalls erlaubt, seine bisherigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen im normalen oder üblichen Ausmaß weiterzuführen, allein schon aus Gründen des souveränen Selbsterhaltsrechts des Neutralen,⁴⁵ der andernfalls Gefahr liefe, dass seine Wirtschaft zusammenbricht.⁴⁶

Anders ist die Regelung betreffend erhebliche finanzielle Unterstützung eines Kriegführenden, die einem Neutralen nicht erlaubt ist.⁴⁷ Dies wird unter anderem damit argumentiert, dass Geld, Fremdwährung oder Devisen in Kriegszeiten mitunter genauso kriegsrelevant seien wie Waffen und Kriegsmaterial.⁴⁸ Zwar sieht Artikel 18 V. Haager Abkommen vor, dass neutrale Staatsangehörige Kriegführenden sehr wohl Darlehen gewähren können; es ist allerdings äußerst fraglich, ob dies – ähnlich wie die Lieferung von Kriegsmaterial – noch dem heutigen Gewohnheitsrecht entspricht.⁴⁹

Pflichten aus der dauernden Neutralität

Ein dauernd neutraler Staat verpflichtet sich zur Neutralität in allen künftigen Kriegen. Er verpflichtet sich also bereits in Friedenszeiten, in einem zukünftigen Kriegsfall das Recht der gewöhnlichen Neutralität zwischen ihm und den kriegführenden Staaten anzuwenden. Ein dauernd Neutraler hat demnach mehr Pflichten als ein gewöhnlich Neutraler. Dies betrifft vor allem die sogenannten Vorwirkungen, die sogenannte »Sekundärpflichten« nach sich ziehen.⁵⁰ Folglich darf ein ständig Neutraler bereits in Friedenszeiten keine (völkerrechtlichen) Pflichten eingehen, die es ihm im Falle eines bewaffneten Konfliktes unmöglich machen würden, seinen Verpflichtungen aus der dauernden Neutralität nachzukommen.⁵¹ Aus dieser sehr abstrakten Pflicht ist nur wenig Konkretes zu gewinnen. Klar ist, dass es einem ständig Neutralen verboten ist, sich einem Militärbündnis (vor allem der kollektiven Selbstverteidigung) anzuschließen sowie sein Territorium für Stützpunkte fremder Truppenkörper zur Verfügung zu stellen.⁵²

Zu den Vorwirkungen der dauernden Neutralität wird auch gezählt, dass der Neutrale alles tun muss, um nicht in einen Krieg verwickelt zu werden, und ebenso alles unterlassen muss, was ihn in einen Krieg verwickeln könnte.⁵³ Was das im Einzelfall für den Neutralen heißt, bleibt aber im Detail äußerst unklar, und die Praxis hat kaum bis gar nichts zur Klärung dieser Frage beigetragen. Ob und inwiefern der dauernd Neutrale

auch verpflichtet ist, in Friedenszeiten für den allfälligen späteren Schutz der Neutralität durch eine ausreichende Streitkraft zu sorgen (bewaffnete Neutralität), ist strittig. Der Status der dauernden Neutralität kann jedoch nur dann seine »abschreckende« Wirkung gegenüber Kriegsparteien ausüben, wenn diese überzeugt sind, dass eine Missachtung der Neutralität mit hohen Kosten einhergeht. Diese Effektivität der Neutralität kann nur durch glaubwürdigen Willen ihrer Verteidigung erreicht werden. Wenn die anderen Staaten damit rechnen können, dass der Neutrale seine Neutralität militärisch verteidigen wird, werden sie diese Neutralität wohl auch eher respektieren.⁵⁴ Dies entspricht auch der herrschenden Lehre.⁵⁵

Generell ist zur dauernden Neutralität allerdings zu sagen, dass sowohl ihre Quellen wie auch die aus ihr folgenden Regeln rechtlich in vielerlei Hinsicht unklar sind, und zwar noch unklarer als die ohnehin schon obskuren Regeln der gewöhnlichen Neutralität. Dies liegt daran, dass es einerseits keine Verschriftlichung des Status der dauernden Neutralität gibt und andererseits nur (noch) wenige Staaten sich als ständig neutral betrachten.

Die Neutralität im Wandel

Export von Kriegsmaterial

Die gewöhnliche Neutralität, ihr Anwendungsbereich, ihr Inhalt oder zumindest die Auslegung ihrer Regeln haben sich im Laufe der Zeit mitunter signifikant geändert. Eine eher technische, allerdings wesentliche Änderung, die durch die über Jahrzehnte geänderten staatlichen und wirtschaftlichen Bedingungen verursacht wurde, betraf die Beurteilung des Handels mit oder des Exports von Kriegsmaterial, die dem Staat neutralitätsrechtlich verboten, den Privaten aber erlaubt sein soll. Diese Unterscheidung, wie sie sich im Haager Recht findet, ist Ausdruck des Staatsdenkens des eurozentristischen Wirtschaftsliberalismus im 19. Jahrhundert,⁵⁶ wonach die Staaten das Wirtschaftsgeschehen – also Produktion, Handel, Export – weitgehend den privaten Unternehmen überließen und sich diesbezüglich abstinenter verhielten.

Dies hat sich jedoch grundlegend geändert, da die Staaten selbst (etwa über die verstaatlichte Industrie oder Staatshandelsunternehmen) als Produzenten oder Handels- und Wirtschaftstreibende auftreten. Hinzu kommen noch die politische Steuerung und staatliche Regulierung der Wirtschaft über Außenhandelslenkung, Exportkontrolle, Lizenzierung oder Zollbestimmungen. Schließlich ist der moderne Krieg schon lange auch ein Wirtschaftskrieg, in dem Produktionseinrichtungen der Rüstungsindustrie, Infrastruktur, Kommunikation, Rohstoffförderungsstätten oder Gütertransportrouten genauso kriegsrelevant sind wie genuin oder rein militärische Ziele.⁵⁷ Darüber hinaus lässt sich durch diese künstliche Unterscheidung die Neutralität leicht aushebeln, indem der Staat die Rüstungsindustrie und den Handel mit Kriegsmaterial bewusst und gezielt an Private auslagert. Daher wird diese Unterscheidung zwischen Staat und Privaten bei der Behandlung des Exports von Kriegsmaterial heute weitgehend als obsolet erachtet.⁵⁸

Aus dieser Entwicklung lassen sich nun zwei diametral entgegengesetzte Folgerungen betreffend die neutralitätsrechtliche Zulässigkeit des Handels mit Kriegsmaterial schließen.⁵⁹ Entweder der Staat wird dem Privaten gleichgestellt, was nach dem Haager Recht letztlich bedeuten würde, dass Kriegsmaterialexporte generell erlaubt wären.⁶⁰ Dies steht jedoch in völligem Widerspruch sowohl zur Idee und zu Ziel und Zweck des Neutralitätsstatus als auch zum Grundsatz der Abstinenz, wonach sich ein Neutraler jeder Unterstützung der Kriegsparteien zu enthalten habe.⁶¹ Daher zieht die überwiegende Mehrheit in der Lehre den gegensätzlichen Schluss, wonach Private dem Staat gleichzustellen seien und demzufolge auch ihnen der Export von Kriegsmaterial verboten sei.⁶² Um allerdings den Außenhandel eines neutralen Staates nicht in überschießender Weise durch dieses Exportverbot zu beschränken, wird dafür der Begriff des Kriegsmaterials eher eng ausgelegt.

Änderung des Kriegs- bzw. Konfliktbegriffes

Wie bereits betont, beruht das Neutralitätsrecht auf der strikten Trennung von Krieg und Frieden und stellt auf einen »klassischen« zwischenstaatlichen »Krieg« ab, dessen Bestehen durch klare Willensäußerung (»Kriegserklärung«) eindeutig festgestellt werden konnte. Zwischenstaatliche Kriege gibt es zwar immer noch, allerdings ist die Feststellung, ob eine solche Konfliktsituation vorliegt, die das Neutralitätsrecht auslöst, heute viel schwieriger geworden.⁶³ Das liegt einerseits an der zunehmenden Relativierung von Krieg und Frieden⁶⁴ und daran, dass die Staaten ohne Formalitäten bewaffnete Feindseligkeiten austauschen. Aber selbst dann, wenn es aufgrund der Umstände der ausgeübten Waffengewalt am Bestehen eines Krieges keine Zweifel geben kann, scheuen Staaten davor zurück, das Kind beim Namen zu nennen.⁶⁵

Ferner blieben auch die geänderten Erscheinungsformen bewaffneter Konflikte ihrerseits nicht ohne Auswirkung auf die Neutralität. Dies betrifft – wie bereits erwähnt – die schwierige Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten; grundsätzlich findet die Neutralität nur auf erstere Anwendung. Allerdings ist die Natur eines Konfliktes (ob international oder rein innerstaatlich) durch die große Zahl und Verschiedenartigkeit der involvierten Konfliktparteien sehr oft schwer oder gar nicht zu durchschauen, und die Rolle dritter Staaten als potenzielle Neutrale ist damit schwer definierbar geworden.

Ein anderes Beispiel sind asymmetrische Konflikte, an denen Staaten und ausländische nicht-staatliche Akteure (vor allem terroristische Vereinigungen) beteiligt sind. Es stellt sich auch die Frage, ob und inwiefern nicht-konventionelle »Cyber-Kriegsführung« ein Anlassfall für die Neutralität ist.⁶⁶ Diese Beispiele zeigen die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Abkehr von einem formellen Kriegs begriff hin zu einem faktischen Verständnis des bewaffneten Konflikts oder der Anwendung bewaffneter Waffengewalt. Hinzu kommen die qualitativ signifikanten und rasanten Änderungen in der modernen Militär- und Waffentechnologie, deren Auswirkungen auf die Neutralität nicht einfach zu beurteilen sind.⁶⁷ Es sei nur darauf hingewiesen, dass das Haager Recht nicht einmal Regeln über die Neutralität in der Luftkriegsführung kennt.⁶⁸ Diese Regelungslücke wurde bis heute nicht geschlossen. Welche Bedeutung der militärtechnologische Fortschritt im Bereich der modernen Luftkriegsführung – man denke etwa an die Verwen-

derung unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen), von Mittelstreckenraketen oder von Hyperschallwaffen – für das Neutralitätsrecht hat, kann man allenfalls erahnen.

Änderung durch die kollektive Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen

Die konzeptuell bedeutendste Änderung für die Neutralität ergab sich jedoch durch die Etablierung des Systems der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen (Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen). Während die anfänglichen Zweifel der rechtlichen Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen schon früh ausgeräumt wurden (zumindest in Bezug auf die Neutralität Österreichs; siehe dazu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band), stellt sich dennoch die Frage, wie sich ein Neutraler im Falle eines internationalen bewaffneten Konfliktes rechtlich zu verhalten hat. Denn aus konzeptueller Sicht steht der Status eines Neutralen in Widerspruch zur Idee der kollektiven Sicherheit, in der es ein generelles Gewaltverbot gibt und die Anwendung bewaffneter Gewalt daher grundsätzlich eine Verletzung dieses Verbotes und eine eklatante »Störung« der kollektiven Sicherheit durch einen Rechtsverletzer bedeutet. Bei der Beurteilung dieser Systemwidrigkeit wird man wohl zwischen zwei Fällen unterscheiden müssen.⁶⁹

Sofern es aufgrund der Umstände nicht klar ist, ob es in dem Konflikt bei eindeutiger Verletzung des Gewaltverbotes der Satzung der Vereinten Nationen einen Aggressorstaat gibt und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht im Rahmen der kollektiven Sicherheit tätig wird, treffen den neutralen Staat alle aus der Neutralität sich ergebenden Pflichten.⁷⁰ So stützte sich Österreich etwa anlässlich des Irak-Krieges 2003 auf seine Neutralität und machte klar, dass es keine Überflugrechte einräumen würde.⁷¹ Sofern jedoch eine klare Verletzung des Gewaltverbotes oder gar ein Aggressionskrieg vorliegt oder der Sicherheitsrat durch nichtmilitärische Maßnahmen (»Sanktionen«) oder durch Autorisierung von Waffengewalt tätig wird, bleibt wenig bis gar kein rechtlicher Spielraum für die Neutralität.⁷² Insbesondere verlangt Art. 2 Abs. 5 der Satzung der Vereinten Nationen, dass alle Mitgliedstaaten die Vereinten Nationen bei allen von diesen ergriffenen Maßnahmen unterstützen und keinen Staat unterstützen, gegen den Zwangsmaßnahmen ergriffen wurden.⁷³

Ferner gehen Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen (Beschlüsse des Sicherheitsrates) im Sinne von Artikel 103 in Verbindung mit Artikel 25 der Satzung vor.⁷⁴ Im Fall militärischer Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen wird der Konflikt nicht mehr als »traditioneller« Krieg zwischen Staaten gesehen, der die Neutralität auslöst. Vielmehr handle es sich nach der herrschenden Meinung um eine internationale Exekutivmaßnahme zur Sicherung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens oder der internationalen Sicherheit auf der Grundlage des Systems der kollektiven Sicherheit.⁷⁵

Eine solche »Polizeiaktion«⁷⁶ liege nach herrschender Meinung außerhalb des Anwendungsbereiches der Neutralität,⁷⁷ weshalb ein (dauernd) neutraler Staat sein Territorium und seinen Luftraum den vom Sicherheitsrat autorisierten Truppenbewegungen zur Verfügung stellen dürfe. Eine derartige Erlaubnis ist jedenfalls dann mit der Neutralität vereinbar, wenn der Sicherheitsrat zur Anwendung aller erforderlichen Maßnahmen (inklusive Waffengewalt) ermächtigt und zugleich alle Staaten ersucht,

diese Maßnahmen in geeigneter Weise zu unterstützen.⁷⁸ Eine Berufung auf diese Argumentation erfolgte bekanntermaßen 1991, als Österreich im Zuge der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierten Gewaltanwendung gegen den Irak (»Operation Wüstensturm«) den Transit von Kriegsmaterial über sein Territorium und seinen Luftraum gestattete. Österreich begründete dies damit, dass es sich »bei dieser Militäraktion nicht um einen Krieg im klassischen Sinn handelt, sondern um eine gemeinsame Aktion der Vereinten Nationen gemäß dem System kollektiver Sicherheit«. Die österreichische Neutralität stehe »nicht im Widerspruch zu dieser internationalen Solidarität und zu den Aufgaben, die Österreich als Mitglied der Staatengemeinschaft zu übernehmen hat«.⁷⁹

Dieser Aspekt der internationalen Solidarität findet sich auch außerhalb der Satzung der Vereinten Nationen. So sind die Staaten nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit im Falle schwerster Verletzungen des Völkerrechts (wie z. B. eines Aggressionskrieges) zur Zusammenarbeit verpflichtet, um eine solche Verletzung zu beenden; weiters dürfen sie keine durch eine solche Verletzung hervorgerufene Situation als rechtmäßig anerkennen, noch dürfen sie die Aufrechterhaltung dieser Situation unterstützen.⁸⁰ Inwiefern diese Verpflichtungen mit jenen aus der Neutralität kollidieren, mag im Einzelfall unklar oder strittig sein; sie bringen jedoch deutlich zum Ausdruck, dass das moderne Völkerrecht im Falle der Bedrohung rechtlich geschützter Interessen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes zunehmend auf die Solidarität aller Staaten setzt.⁸¹ Dies reduziert den Anwendungsbereich der Neutralität und lässt den neutralen Staaten immer weniger Spielraum, sich aus den zugrundeliegenden Konflikten herauszuhalten.⁸²

Von der Neutralität zur bloßen Nicht-Kriegsführung?

Dass sich die Neutralität, ihr Anwendungsbereich und ihr Verständnis über die Jahrzehnte gewandelt haben, steht außer Streit. Die Frage bleibt jedoch, wie diese »gewandelte« Neutralität heute aussieht. In der Literatur wird vom chaotischen Status des Neutralitätsrechts,⁸³ von der Neutralität als konfusem Konzept,⁸⁴ von einer Erosion der Neutralität,⁸⁵ ja sogar von ihrem Niedergang geschrieben.⁸⁶ Die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln der Haager Konventionen spielen heute nur mehr eine geringe Rolle in der Praxis bewaffneter Konflikte.⁸⁷ Es gibt lediglich eine Handvoll neutraler Staaten, die sich dem Haager Neutralitätsrecht verpflichtet fühlen, deren Position in bewaffneten Konflikten jedoch kaum bis gar keine Berücksichtigung findet. Das Neutralitätsrecht als Sonderbereich des Rechts des bewaffneten Konfliktes nimmt daher heute eine marginalisierte Stellung ein.⁸⁸

Hinzu kommt, dass die Regeln des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts die gleichen sind wie 1907,⁸⁹ sich das Recht also trotz der signifikanten Änderungen der äußeren Umstände nicht über die Haager Konventionen hinaus weiterentwickelt hat. Im Gegenteil lässt sich auch diesbezüglich in der Praxis sogar eher eine Beschränkung des Neutralitätsrechts ausmachen. Dies betrifft etwa die nach dem traditionellen Recht wesentlichen Grundsätze der Unparteilichkeit und Nichteinmischung, die heute auch bei den Neutralen kaum mehr Beachtung finden.⁹⁰

Vielmehr zeigt sich in der neueren Praxis ein Trend weg von strikter Neutralität hin zu einem Status der Nicht-Kriegsführung, der bereits im Zuge des 2. Weltkrieges (vor

allem, aber nicht nur von den USA) entwickelt wurde.⁹¹ Demnach können Staaten, die sich nicht an einem Krieg beteiligen (wollen), im Falle einer Aggression vom Grundsatz der Unparteilichkeit absehen und dem Opfer der Aggression beistehen und dieses vor allem auch durch Waffenlieferungen und Zurverfügungstellung militärischer Informationen unterstützen.⁹² Dadurch sind sie zwar nicht (strikt) neutral, werden aber auch nicht zu Kriegsparteien. Daher können sie auch nicht vom Aggressorstaat als legitime militärische Ziele gesehen werden. Eine solche Nicht-Kriegsführung als ein dritter Status zwischen strikter Neutralität und Kriegspartei wird im Schrifttum hinsichtlich der militärischen Unterstützung der Ukraine in ihrer Verteidigung gegen den Angriffskrieg Russlands mehrheitlich vertreten.⁹³

Schlussfolgerungen

Die völkerrechtliche Neutralität wurde schon oft totgesagt, hat sich aber dem Grunde nach bis heute gehalten, wenn auch nicht in derselben Gestalt und in demselben Umfang als zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Neben dem rechtlichen Status der Neutralität wird heute aber auch die Funktion, die die Neutralität in den internationalen Beziehungen heute erfüllen zu vermag, zunehmend in Frage gestellt. Dies betrifft vor allem die »äußere« Funktion der Neutralität.⁹⁴ Diese bedeutet, dass sich der Neutrale durch seine Abstinenz vom Konflikt nicht einer Partei anschließt und daher das Machtverhältnis zwischen den Konfliktparteien nicht wesentlich ändert. Insofern der Neutrale durch seinen Status nicht der Interessensphäre einer der Kriegführenden angehört, haben bei der »traditionellen« Neutralität die Konfliktparteien ein genuines Interesse daran, dass der Neutrale diesen Status behält.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Neutralität diese Funktion heute noch erfüllt, ist zu berücksichtigen, dass Neutralität weder ein Selbstzweck ist, noch in einem luftleeren Raum stattfindet. Erfolg und Wirksamkeit der Neutralität hängen wesentlich von der Erwartungshaltung der (potentiell) Kriegführenden gegenüber dem Neutralen ab. Entscheidend dabei ist, inwieweit sie darauf vertrauen, dass der Neutrale seinen Status ernsthaft aufrechterhält und auch aufrechterhalten kann. Diese Erwartungshaltung wiederum wird einerseits durch die Glaubwürdigkeit des Neutralen hinsichtlich seines Status und andererseits durch äußere Bedingungen (wie geopolitische Verhältnisse, wirtschaftliche Verflechtung, militärische Allianzen, Rüstungspolitik, Ressourcenverteilung) beeinflusst.

All diese Bedingungen für das »Funktionieren« der Neutralität unterlagen seit deren Kodifizierung Anfang des 20. Jahrhunderts einem steten Wandel. Dieser Wandel hatte auch Auswirkungen auf das völkerrechtliche Neutralitätsrecht, wenn auch die Änderungen des Rechts schwer »greifbar« sind und teilweise zu einer »chaotischen« Rechtslage führten.⁹⁵ Dies liegt zu einem guten Teil daran, dass die Praxis des Neutralitätsrechts einzelfallbezogen ist, sie nur von wenigen Staaten gesetzt wird, diese dabei nicht immer einheitlich vorgehen und dass diese Praxis oft nicht mit rechtlichen Erwägungen begründet wird. Mit anderen Worten: abgesehen von ein paar grundlegenden Prinzipien (keine Teilnahme am Krieg, keine aktive Unterstützung durch Kriegsmaterial, Un-

verletzlichkeit des Territoriums) sind die konkreten Regeln des Neutralitätsrechts und deren Anwendung oft sehr unklar.⁹⁶

Inwiefern die aktuell stattfindende Tendenz hin zu einem Status der »bloßen« Nicht-Kriegsführung im Falle eines Aggressionskrieges zu einer fortschreitenden Transformation und weiteren Marginalisierung der Neutralität führt, bleibt abzuwarten. Eines zeigt diese Entwicklung allerdings deutlich, nämlich dass sich die Staaten im Falle einer klaren Aggression nicht mehr selbstverständlich auf die strikte Neutralität berufen und vielmehr ihrer Pflicht zu Solidarität folgen.

Anmerkungen

- 1 Levy und Thompson definieren Krieg als »sustained, coordinated violence between political organizations«. Jack S. Levy und William R. Thompson, *Causes of War* (Chichester: Wiley Blackwell, 2010), 5. Zur Diskussion von Kriegsdefinitionen siehe Andrew Clapham, *War* (Oxford: Oxford University Press, 2021), Kap. 1.
- 2 Dass der Status eines Neutralen jedoch durchaus schon früh rechtlich geregelt wurde, zeigte sich bereits in der Antike. So findet sich etwa in dem in Sparta verhandelten Friedensvertrag von 371 wohl die erste multilaterale Vereinbarung zur Garantie des Neutralitätsstatus jener griechischen Stadtstaaten, die sich nicht an einer militärischen Auseinandersetzung beteiligen wollten. Robert A. Baslaugh, *The Concept of Neutrality in Classical Greece* (Berkeley, CA: University of California Press, 1991), 189ff.
- 3 Michael Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 617.
- 4 Erik Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, *Annales academiae scientiarum fennicae*, Ser. B, Bd 85. (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kirjapainon Oy, 1954), 450–452; Manfred Rotter, *Die dauernde Neutralität* (Berlin: Duncker & Humblot, 1981), 23–29; Andrea Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« in *International Economic Law and Armed Conflict*, hg. von Harry H. G. Post (Dordrecht et al.: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), 76–80; James Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 31–33.
- 5 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 451.
- 6 Mohammed Bennouna, »Non-Aligned Movement (NAM),« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 700ff.
- 7 Alfred Verdross und Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3. Aufl. (Berlin: Duncker & Humblot, 1984), 238.
- 8 Siehe Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen 1945: »Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.«
- 9 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 453f.

- 10 Ebrahim Afsah, »Neutralization,« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 650.
- 11 Malbone W. Graham, »Neutralization as a Movement in International Law,« *American Journal of International Law* 21, Nr. 1 (1927): 81; Fred Greene, »Neutralization and the Balance of Power,« *The American Political Science Review* 47, Nr. 4 (1953): 1041ff; Wilhelm G. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* (Baden-Baden: Nomos, 1984), 507.
- 12 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 4.
- 13 Graham, »Neutralization as a Movement in International Law,« 86; Paul Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts. Unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Bd. II (Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft, 1951), 960; Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 507.
- 14 Max Fleischmann, *Das Völkerrecht* (Berlin/Heidelberg: Springer, 1925), 107ff.
- 15 Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 983; Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 621; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 3–8.
- 16 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 622. Diese Frage war etwa Gegenstand des Verfahrens Nicaraguas gegen die USA vor dem Internationalen Gerichtshof wegen der Einmischung der USA in den Bürgerkrieg in Nicaragua und ihrer erheblichen Unterstützung der Contra-Rebellen, die gegen die nicaraguanische Regierung kämpften. In seinem 1986 erlassenen Urteil erachtete der Gerichtshof allerdings diese Unterstützung als unter der Schwelle eines »Kriegseintrittes« der USA an.
- 17 *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1-A, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, ICTY, 2. Oktober 1995. Eine ähnliche Situation entstand durch die Intervention von NATO-Staaten im Zuge des Kosovo-Konfliktes 1999, durch die Einmischung mehrerer Nachbarstaaten in den Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo oder durch die Unterstützung der separatistischen Aufständischen in der Ostukraine durch die Russländische Föderation ab spätestens 2014.
- 18 In Wirklichkeit begannen selbst die meisten Auseinandersetzungen des Zweiten Weltkrieges ohne Kriegserklärungen. Siehe siehe Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 97.
- 19 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 48–54.
- 20 Elihu Lauterpacht, »The Legal Irrelevance of the »State Of War«,« *Proceedings of the American Society of International Law* 62 (1968): 63.
- 21 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 65–68.
- 22 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 622; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 54–65.
- 23 Ludwig Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 2. Aufl. (Berlin: Carl Heymann, 1876), 33.
- 24 Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des États civilisés*, Vol. 1: *En Deux Volumes; Principes Fondamentaux, Devoirs des Neutres* (Paris: 1898), viii.

- 25 John Westlake, *International Law, Part II, War*, 2. Aufl. (Cambridge: Cambridge University Press, 1913), 194 (Übersetzung durch den Autor).
- 26 Siehe <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-v-1907/state-parties?activeTab=> sowie <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-xi-ii-1907/state-parties?activeTab=default>.
- 27 Siehe Artikel 20 bzw. Artikel 28: »Die Bestimmungen dieses Abkommens finden nur zwischen Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind.«
- 28 Z. B. Dietrich Schindler, »Transformation in the Law of Neutrality Since 1945,« in *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead: Essays in Honour of Frits Kalshoven*, hg. von A. J. M. Delissen und G. J. Tanja (Dordrecht: Nijhoff, 1991), 371; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 72; Andreas von Arnould, *Völkerrecht*, 5. Aufl. (Heidelberg: C.F. Müller, 2023), 528.
- 29 Artikel 1 V. Haager Abkommen.
- 30 Zwar gibt es keine vertraglichen Regelungen betreffend die Luftkriegsführung, allerdings wird man die Regelungen des Landkrieges analog anwenden. Somit dürfen die Kriegführenden auch nicht mit militärischen Luftfahrzeugen in den Luftraum des Neutralen eindringen.
- 31 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 623.
- 32 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 463.
- 33 Waldemar Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« in *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, hg. von August Reinisch, 720–784 (Wien: Manz, 2021), 746.
- 34 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 464.
- 35 Dies spiegelt sich auch in § 2 des Kriegsmaterialengesetzes wider: »Die Bundesregierung bestimmt im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates durch Verordnung, welche Waffen, Munitions- und Ausrüstungsgegenstände nach dem jeweiligen Stand der militärtechnischen Entwicklung als Kriegsmaterial im Sinne dieses Bundesgesetzes anzusehen sind.«
- 36 So etwa die Verordnung der Bundesregierung vom 22. November 1977 betreffend Kriegsmaterial, BGBl. Nr. 624/1977 idGF.
- 37 So kann etwa ein Minensuchgerät oder Minenräumgerät dazu verwendet werden, um ein verminntes Gebiet sowohl für zivile Zwecke (z. B. Landwirtschaft) wieder nutzbar zu machen als auch es für einen militärischen Angriff zu räumen. Siehe dazu etwa »Fachleute sehen Österreichs Neutralität nicht als Hindernis für humanitäre Entminung in der Ukraine,« *Der Standard*, 11. Mai 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000146299719/oesterreichs-neutralitaet-verhindert-fachleute-n-zufolge-keine-humanitaere-entminung-in-der>. Ein anderes Beispiel wäre der doppelte Verwendungszweck von Drohnen.
- 38 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 624.
- 39 Artikel 7 lautet: »Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.«
- 40 Rotter, *Die dauernde Neutralität, 193–200*.

- 41 Vgl. George P. Politakis, »Variations on a Myth: Neutrality and the Arms Trade,« German Yearbook of International Law 35 (1992): 494.
- 42 Dieter Fleck, »The Law of Neutrality,« in The Handbook of International Humanitarian Law, 3. Aufl., hg. von Dieter Fleck (Oxford: Oxford University Press, 2021), 615f.
- 43 Art 9 lautet: »Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7, 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.«
- 44 Castrén, The Present Law of War and Neutrality, 455f.
- 45 Josef Köpfer, Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen (München: Bernard & Graefe, 1975), 74, 111.
- 46 Die Schweiz hat in dieser Hinsicht neutralitätspolitisch (also ohne sich dazu rechtlich verpflichtet zu erachten), das Konzept des *courant normal* entwickelt. Danach orientiert sich der zulässige Handel und wirtschaftliche Verkehr des Neutralen mit den Kriegführenden an der Situation in Friedenszeiten, also vor Ausbruch des bewaffneten Konflikts. Bei Änderung dieses *courant normal* käme wieder das Paritätsprinzip zur Anwendung, also die Gleichbehandlung der Kriegführenden durch den Neutralen. Köpfer, Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen, 111f. Allerdings ist das Prinzip des *courant normal*, wie es die Schweiz anwendet wirtschaftspolitische Neutralitätsmaxime und nicht Bestandteil des Neutralitätsrechts. Rudolf L. Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 17 (1956): 3.
- 47 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 624.
- 48 Castrén, The Present Law of War and Neutrality, 477.
- 49 Upcher, Neutrality in Contemporary International Law, 88.
- 50 Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1977), 47ff; Sigmar Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität (Berlin: Duncker & Humblot, 1991), 122ff.
- 51 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 620.
- 52 Dies entspricht auch dem Inhalt des österreichischen BVG Neutralität. Siehe dazu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band.
- 53 Siehe dazu Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« 4.
- 54 Vgl. Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« 17, der damit eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schaffung ausreichender Verteidigungskapazitäten klar bejaht.
- 55 Z. B. Stephan Verosta, Die dauernde Neutralität. Ein Grundriß (Wien: Manz, 1967), 72 f; Karl Zemanek, »Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheervolksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen,« Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 10 (1970): 130 f; Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs, 48; Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, 135; Waldemar Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« in Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, hg. von August Reinisch, 720–784 (Wien: Manz, 2021), 747f.

- 56 Konrad Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« *Juristische Blätter* 87 (1965): 305 f; Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, 45; Rotter, *Die dauernde Neutralität*, 197.
- 57 Rotter, *Die dauernde Neutralität*, 197; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 114.
- 58 So bereits Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York, NY: Rinehart & Company, 1954), 411 f; Hermann Baltl, *Probleme der Neutralität*, betrachtet am österreichischen Beispiel (Graz/Köln: Böhlau, 1962), 42f. Und Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« 307; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 116.
- 59 Karl Zemanek, »Neutralität und Außenhandel,« in *Um Recht und Freiheit: Festschrift Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, hg. von Heinrich Kipp, Franz Meyer und Armin Steinkamm (Berlin: Duncker & Humblot, 1977), 763–770.
- 60 So etwa Stone, *Legal Controls of International Conflict*, 411f.
- 61 Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 117.
- 62 So bereits Baltl, *Probleme der Neutralität*, 43; Ignaz Seidl-Hohenveldern, »Handel mit Kriegsmaterial und Neutralität – Gedanken zum Außenwirtschaftsrecht,« in *Festschrift für Rudolf Laun. Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 11, hg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg (Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht, 1962), 420; Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« 307; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 117 f; Fleck, »The Law of Neutrality,« 615f. Wohl auch Ove Bring, »The Changing Law of Neutrality,« in *Current International Law Issues – Nordic Perspectives. Essays in Honour of Jerzy Sztucki*, hg. von Ove Bring und Said Mahmoudi (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1994), 40.
- 63 Siehe bereits Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 92–109.
- 64 Fritz Grob, *The Relativity of War and Peace. A Study in Law, History, and Politics* (New Haven, CT: Yale University Press, 1949).
- 65 Man denke nur an die hartnäckige Weigerung Russlands, die seit 2022 andauernde eindeutige Aggression gegen die Ukraine als Krieg zu bezeichnen, und das Beharren auf der Verwendung des euphemistischen Begriffs einer »militärische Spezialoperation«.
- 66 Siehe dazu das Positionspapier der Republik Österreich über Cyberaktivitäten und Völkerrecht, das sich auch dieser Frage widmet. Position Paper of the Republic of Austria: Cyber Activities and International Law, April 2024, 21. [https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_ \(2021\)/Austrian_Position_Paper_-_Cyber_Activities_and_International_Law_\(Final_23.04.2024\).pdf](https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_ (2021)/Austrian_Position_Paper_-_Cyber_Activities_and_International_Law_(Final_23.04.2024).pdf).
- 67 Karl Zemanek, »1966–1989: Gedanken zur Dynamik der dauernden Neutralität,« in *Verantwortung in unserer Zeit. Festschrift für Rudolf Kirchschläger*, hg. von Alos Mock und Herbert Schambeck (Wien: Verlag Österreich, 1990), 263.
- 68 Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 112ff.
- 69 Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 119–151.

- 70 Morris Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare* (Berkeley/Los Angeles, CA: University of California Press, 1959), 531; Schindler, »Transformation in the Law of Neutrality Since 1945,« 374.
- 71 Parlamentskorrespondenz Nr 151 vom 26.03.2003, »Einigkeit in der Ablehnung des Irak-Kriegs,« https://www.parlament.gv.at/aktuelles/plk/jahr_2003/pk0151.
- 72 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 33. Dabei spricht man begrifflich mitunter von »qualifizierter Neutralität«, wenn es einen »klaren« Fall von Aggression gibt, der Sicherheitsrat aber nicht handelt, während man im Falle von Maßnahmen des Sicherheitsrates gegen einen Aggressor nach Kapitel VII SVN den Begriff »differentielle Neutralität« verwendet. Pearce Clancy, »The Law of Neutrality: Jus ad Bellum or Jus in Bello?« *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 13 (2022): 355.
- 73 Hans Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens & Sons, 1951), 108; Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare*, 522; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 45. Artikel 2 Absatz 5 lautet: »Alle Mitglieder gewähren den Vereinten Nationen bei jeder von diesen gemäß der vorliegenden Satzung ergriffenen Maßnahme jede Unterstützung und enthalten sich, irgendeinem Staat Hilfe zu leisten, gegen den die Vereinten Nationen Präventivmaßnahmen oder Zwangsmaßnahmen ergreifen.«
- 74 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 161.
- 75 Helmut Türk, »Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen,« in *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, hg. von Konrad Ginther, Gerhard Hafner, Winfried Lang, Hanspeter Neuhold und Lilly Sucharipa-Behrmann (Berlin: Duncker und Humblot, 1994), 460; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 39; Gerhard Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« in *Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes?*, hg. von Hanspeter Neuhold und Bruno Simma (Baden-Baden: Nomos, 1996), 132; Hanspeter Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie: ›Immerwährende‹ Neutralität durch juristische Mutation,« in *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa: Festschrift für Theo Öhlinger*, hg. von Stefan Hammer, Alexander Somek, Manfred Stelzer und Barbara Weichselbaum (Wien: WUV Universitätsverlag, 2004), 79; Hans Winkler, »Die einfachgesetzliche Umsetzung der österreichischen Neutralität,« in *Sicherheit und Terrorismus: Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, hg. von Waldemar Hummer (Frankfurt a.M.: Peter Lang, 2005), 339; Manfred Rotter, »Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 187; Michael Postl, »Die Praxis des dauernd neutralen Österreichs in der UNO,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 250 ff; Paul Seger, »The Law of Neutrality,« in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, hg. von Andrew Clapham und Paola Gaeta (Oxford: Oxford University Press, 2014), 262; Wolfgang Benedek, »Österreichs Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht,« in *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?*, hg. von Gerald Schöpfer (Graz: Leykam, 2015), 179; Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« 762.

- 76 Diese Auffassung des Systems der kollektiven Sicherheit der VN als »internationales Polizeisystem« wurde bereits in der ersten Sitzung der UN-Völkerrechtskommission von Georges Scelle vertreten, siehe *Yearbook of the International Law Commission* 1949, 51 Rz 48.
- 77 So schon 1958 der Rechtsberater des britischen Außenministeriums Sir Gerald Fitzmaurice. Zitiert nach Karl Zemanek, »The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality,« *Austrian Journal of Public and International Law* 42 (1991): 281.
- 78 So auch Schindler, »Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz,« 472; Andrea Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 75; Elisabeth Chadwick, *Traditional Neutrality Revisited. Law, Theory and Case Studies* (The Hague/London/New York, NY: Kluwer Law International, 2002), 214; Helmut Philipp Aust, »Article 2(5),« in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, hg. von Bruno Simma, Daniela-Erasmus Khan, Georg Nolte und Andreas Paulus, 3. Aufl., Bd. I (Oxford: Oxford University Press, 2012), 248.
- 79 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Außenpolitischer Bericht 1991: Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, 212.
- 80 Artikel 41 der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, angenommen von der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) auf ihrer 53. Sitzung (2001), UN A/RES/56/83. <https://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf>.
- 81 Politakis, »Variations on a Myth,« 503; Stephen C. Neff, *The Rights and Duties of Neutrals. A General History* (Manchester: Juris Publishing/Manchester University Press, 2000), 194.
- 82 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 32–39.
- 83 Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality,« in *Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, hg. von Walter Haller, Alfred Kölz, Georg Müller und Daniel Thürer, (Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, 1989), 444ff.
- 84 Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 51.
- 85 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 32ff.
- 86 Schindler, »Transformations in the Law of Neutrality,« 367ff.
- 87 Stefan Oeter, *Neutralität und Waffenhandel* (Berlin, et al.: Springer-Verlag, 1992), 87–128; Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 52ff.
- 88 Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 107; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 37.
- 89 Karl Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality,«, 444.
- 90 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 44.
- 91 Neff, *The Rights and Duties of Neutrals*, 188–190. Der Begriff der Nicht-Kriegsführung (non-belligerency) fand auch Eingang in die Genfer Konventionen 1949 sowie in das Zusatzprotokoll I 1977 (»nicht am Konflikt beteiligte Staaten«).
- 92 Schindler, *Transformation in the Law of Neutrality Since 1945*, 385 f; Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 107–110.
- 93 Claus Krefß, *The Ukraine War and the Prohibition of the Use of Force in International Law*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Occasional Paper Series (Brüssel:

2022), 18f, <https://www.toaep.org/ops-pdf/13-kress/>; Wolff Heintschel von Heinegg, »Neutrality in the War against Ukraine,« *Articles of War*, 1. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>; Michael N. Schmitt, »Providing Arms and Material to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency and the Use of Force,« *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>; Hathaway, Oona A./Shapiro, Scott, »Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War,« *Just Security*, 12. März 2022, <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/>; Stefan Talmon, »The Provision of Arms to the Victim of Armed Aggression: the Case of Ukraine,« *Bonn Research Papers on Public International Law*, Paper No. 20/2022, <https://ssrn.com/abstract=4077084>; Raphaël van Steenberghe, »Military Assistance to Ukraine: Enquiring the Need for Any Legal Justification under International Law,« *Journal of Conflict and Security Law* 28, Nr. 2 (2023): 231–251; Evelynne Schmid, »Optional but not qualified: Neutrality, the UN Charter and humanitarian objectives,« *International Review of the Red Cross* 106 (2024): 1044–1064; Robert Kolb und Benjamin Meret, »Clarifying Neutrality: The Rise of Different Statuses?« *Articles of War*, 19. März 2025, <https://lieber.westpoint.edu/clarifying-neutrality-rise-different-statuses/>. Eher zurückhaltend Giulio Bartolini, »The provision of belligerent materials in the Russia-Ukraine conflict: Beyond the law of neutrality?« *Questions of International Law, Zoom-out* 99 (2023): 3–21.

- 94 Die »innere« Funktion der Neutralität besteht darin, dass der Neutrale nicht in den bewaffneten Konflikt hineingezogen wird, sich dem Konflikt fernhält und sich dessen schädlichen Auswirkungen auf ihn in Grenzen halten.
- 95 So insbesondere Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality.«
- 96 Dies ist insbesondere für ständig Neutrale ein Problem, da ja deren rechtliche Position bereits vor Ausbruch eines Krieges feststehen sollte.