

Lex Folscheid

# Die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten

*Die Neutralität von Staaten im Krieg, wie sie in zahlreichen Abkommen im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert festgehalten wurde, kann nicht mit Passivität oder Pazifismus gleichgestellt werden. Sie beschreibt vielmehr eine Haltung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, welche die neutralen Staaten im Ernstfall bereit sein müssen zu verteidigen.*

## Die Entstehung des Neutralitätsrechts

Als erster Staat, der eine konsequente Politik der Unparteilichkeit verfolgte, gilt bis heute die Schweiz. Die religiösen und kulturellen Unterschiede in der Bevölkerung und die daraus resultierenden Sympathien zu den Nachbarstaaten, hatten die Schweiz dazu gezwungen seit 1511 eine Politik der „Kriegseinschränkung“ zu führen. Der Dreißigjährige Krieg drohte den territorialen und politischen Zusammenhalt der Schweiz zu gefährden. Als 1633 die schwedische Armee die Schweizer Grenze passierte, um nach Konstanz zu ziehen, protestierten die katholischen Vertreter gegen eine „protestantische Verschwörung“. Grund dafür war, dass die Grenztruppen, die Zürich unterstanden, vor den heranrückenden Schweden abgezogen worden waren. Die katholischen Kantone schlossen sich daraufhin zusammen und verweigerten den schwedischen Truppen den Durchzug. Als Reaktion auf diese innenpolitische Krise wurde im Februar 1638 der Durchmarsch von fremden Soldaten aufgrund eines gemeinsamen Entschlusses von Katholiken und Protestanten verboten. Als die schwedische Armee 1646/47 am Bodensee erneut die Grenze passieren

wollte, gründeten die Schweizer die „Defensionale von Wyl“, eine militärische Organisation zur Verteidigung von Gebietsverletzungen. Mit diesem Verhalten verstieß die Schweiz gegen eine

---

**Neben dem Grundsatz der Nichtbeteiligung am Krieg war die Unverletzlichkeit der territorialen Integrität von äußerster Bedeutung für die Entstehung der Neutralität.**

---

anerkannte Staatenpraxis des Mittelalters, wonach kriegführende Staaten eine grundsätzliche Durchmarscherlaubnis durch das Gebiet von unbeteiligten Staaten hatten. Für die Entwicklung der Neutralität von Staaten war somit, neben dem Grundsatz der Nichtbeteiligung am Krieg, die Unverletzlichkeit der territorialen Integrität von äußerster Bedeutung. Während der Neutralitätsgedanke im Dreißigjährigen Krieg erst im Ansatz vorhanden war, entwickelte er sich mit der weiteren Konsolidierung des Staatensystems und der Fortentwicklung des Souveränitätsprinzips im 16. und 17. Jahrhundert.

## Die Kodifizierung der Neutralität

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden wichtige Rechtsdokumente mit denen die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten festgehalten wurden.<sup>1</sup> So etwa die Pariser Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856 oder das Abkommen zwischen Großbritannien und den USA von 1871 über das Verhalten neutraler Staaten im Seekrieg. Der internationale Durchbruch erfolgte aber erst nach der Jahrhundertwende mit dem V. und XIII. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 bezüglich der Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Falle des Land- und Seekrieges. Die Haager Konventionen sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil in ihnen Neutralitätsregeln zusammengefasst wurden, die bis dahin durch zwischenstaatliche und multilaterale Verträge sowie Gewohnheitsrecht festgelegt worden waren. Sie fassen die grundlegenden Prinzipien der Staatenpraxis in Bezug auf die Neutralität zusammen, wie sie sich in der Vergangenheit herausentwickelt hatten. Aus diesem Grund sind sie ebenfalls von großer Bedeutung für die Auslegung des Londoner Vertrags von 1867, in dem die Neutralität Luxemburgs festgehalten wurde, obwohl dieser 40 Jahre früher abgeschlossen wurde.



Zeltlager des Hauptquartiers der deutschen Streikräfte auf dem Plateau Bourbon (1914) © Photothèque de la Ville de Luxembourg

In der Präambel zum XIII. Haager Abkommen wird festgehalten, dass der wichtigste Grundsatz der Neutralität das unparteiische Verhalten ist: „... eine anerkannte Pflicht der neutralen Mächte ist, die von ihnen angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden ...“. In Art. 1 wird der Grundsatz der Unverletzlichkeit des neutralen Gebietes festgehalten. Die Kriegführenden dürfen dieses Gebiet nicht betreten. In Art. 2 und 4 wird dies noch weiter ausgeführt. Den Kriegführenden wird es untersagt, Truppen sowie Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das neutrale Gebiet hindurchzuführen oder Kommunikationsstrukturen und Rekrutierungsstellen auf neutralem Gebiet zu errichten.

In Art. 5 wird dem neutralen Staat im Gegenzug auferlegt, alle in Art. 2 bis 4 bezeichneten Tätigkeiten verhindern zu müssen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu sehen, dass der neutrale Staat die Pflicht hat, seine Neutralität zu verteidigen und Verletzungen abzuwehren. In Art. 10 wird das Recht des neutralen Staates auf Selbstverteidigung ausdrücklich festgeschrieben: „Die Tatsache, dass eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.“

### Die dauernde Neutralität

Die Haager Konventionen legten die Rechte und Pflichten der so genannten „gewöhnlichen Neutralität“ fest. Im Völkerrecht unterscheidet man grundsätzlich zwischen „gewöhnlicher Neutralität“ und „dauernder Neutralität“.

---

**Der neutrale Staat muss vermeiden, „so wehrlos zu erscheinen, daß andere Staaten eine Einzelaktion gegen ihn ohne großen Zeitaufwand für erfolgversprechend halten“.**

---

Während die gewöhnliche Neutralität einen Staat darauf festlegt, in einem einzelnen Krieg unparteiisch zu bleiben, bestimmt die dauernde Neutralität, dass ein Staat in allen zukünftigen Kriegen unparteiisch zu bleiben hat. Durch den Londoner Vertrag von 1867 wurde Luxemburg zu einer dauernden Neutralität verpflichtet. In der Völkerrechtslehre wird allgemein anerkannt, dass dauernd Neutrale im Fall eines internationalen Konfliktes grundsätzlich dieselben Pflichten und Rechte genießen wie ein gewöhnlich neutraler Staat.<sup>2</sup> Sie ergeben sich aus denselben

Rechtsgrundsätzen. Darüber hinaus obliegen dem dauernd neutralen Staat noch zusätzliche Pflichten. Er muss auch in Friedenszeiten seine Politik so ausrichten, dass sie ihm die Einhaltung der Neutralitätsregeln in Konflikten zwischen anderen Staaten nicht unmöglich macht. Ein dauernd neutraler Staat darf deshalb keine Militärbündnisse eingehen, die ihn in einen Konflikt hineinziehen könnten. Offensivallianzen sowie Defensivbündnisse mit Gegenseitigkeitswirkung sind deshalb nicht mit einer dauernden Neutralität zu vereinbaren. Im wirtschaftlichen Bereich muss im Frieden bereits beachtet werden, dass die Unabhängigkeit des neutralen Staates durch Abkommen und Verträge nicht gefährdet wird.

Aus der Verpflichtung, seine Unparteilichkeit gegen Übergriffe zu schützen, erwächst für die dauernde Neutralität grundsätzlich die Pflicht, seine Selbstverteidigung in Friedenszeiten vorzubereiten. Diese „Rüstungspflicht“ ist jedoch im Kontext der einzelnen Verträge zu sehen, auf denen die dauernde Neutralität eines Staates gründet. Eine unbewaffnete Neutralität ist im Fall einer vereinbarten Demilitarisierung möglich. Die gängige Sicht in der Völkerrechtslehre ist jedoch, dass in dem Fall die Pflicht weiterhin bestehen

bleibt, Neutralitätsverletzungen abzuwehren.<sup>3</sup> Der dauernd Neutrale hat die Möglichkeit Staaten, welche die Neutralität garantiert oder anerkannt haben, zu Hilfeleistungen heranzuziehen, wenn er sich mit eigenen Mitteln nicht verteidigen kann. Allgemein anerkannt ist in der Völkerrechtslehre ebenfalls, dass aus der vertraglich geregelten Neutralität nicht die Pflicht abgeleitet werden kann, jede Kosten auf sich zu nehmen, um eine Aggression zurückzuschlagen. Karl Strupp weist darauf hin, dass es sich dabei um eine Frage von „Treu und Glauben“<sup>4</sup> handelt. Der neutrale Staat muss glaubwürdig machen können, dass er willens ist seine Unabhängigkeit zu verteidigen. Nach Ulrike Pieper bedeutet dies, dass neutrale Staaten als Mindestbedingung versuchen zu vermeiden „so wehrlos zu erscheinen, daß andere Staaten eine Einzelaktion gegen ihn ohne großen Zeitaufwand für erfolgversprechend halten“<sup>5</sup>.

### Die Neutralität Luxemburgs

Wie bereits erwähnt, wurde Luxemburg mit dem Londoner Vertrag von 1867 zu einer dauernden Neutralität erklärt. Eine Besonderheit des Londoner Vertrages ist jedoch die Tatsache, dass neben der Etablierung der Luxemburger Neutralität ebenfalls die Schleifung der Festung Luxemburg festgehalten wurde. Dies veranlasst die meisten Luxemburger Historiker bis heute, in Bezug auf Luxemburg von einer „demilitarisierten Neutralität“ zu sprechen. Luxemburg sei dadurch „jegliche Möglichkeit vorenthalten [worden], Land und Leute vor einer Invasion zu schützen und gegen einen Aggressor zu verteidigen“<sup>6</sup>. Dass Luxemburg durch die Schleifung der Festung *de facto* eine Möglichkeit genommen wurde, sich effektiv gegen eine Invasion zu schützen, steht außer Frage. Dass man Luxemburg für die Zukunft jedoch verbieten wollte, die notwendigen militärischen Strukturen zu unterhalten, um sich selber verteidigen zu können, ist dagegen fraglich. Die Maßnahmen, die unter Artikel 3 und 5 des Londoner Vertrages festgehalten wurden, betrafen lediglich die Zerstörung der Befestigungsanlagen der Stadt Luxemburg, welche zu dem Zeitpunkt eine Festung des deutschen Bundes mit einer preußischen Garnison war. Der Vertrag bezieht sich explizit auf diese militärische Sonderstellung der Festungsstadt. Dem Staat Luxemburg wurde darüber hinaus jedoch nicht

## Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs

Abgeschlossen in Den Haag am 18. Oktober 1907

### Artikel 1.

Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.

### Artikel 2.

Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen.

### Artikel 3.

Es ist den Kriegführenden gleichermaßen untersagt:

- a) auf dem Gebiet einer neutralen Macht eine funkentelegraphische Station einzurichten oder sonst irgend eine Anlage, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitkräften zu vermitteln;
- b) irgend eine Einrichtung dieser Art zu benutzen, die von ihnen vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu einem ausschließlich militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben worden ist.

### Artikel 4.

Auf dem Gebiet einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet noch Werbeposten eröffnet werden.

### Artikel 5.

Eine neutrale Macht darf auf ihrem Gebiete keine der in den Artikeln 2 bis 4 bezeichneten Handlungen dulden.

Sie ist nur dann verpflichtet, Handlungen, die der Neutralität zuwiderlaufen, zu bestrafen, wenn diese Handlungen auf ihrem eigenen Gebiete begangen sind.

### Artikel 6.

Eine neutrale Macht ist nicht dafür verantwortlich, daß Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten.

### Artikel 7.

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.

### Artikel 8.

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegraphen- oder Fernspreitleitungen sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie, gleichviel ob solche ihr selbst oder ob sie Gesellschaften oder Privatpersonen gehören, zu untersagen oder zu beschränken.

### Artikel 9.

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.

Die neutrale Macht hat darüber zu wachen, daß die gleiche Verpflichtung von den Gesellschaften oder Privatpersonen eingehalten wird, in deren Eigentum sich Telegraphen- oder Fernspreitleitungen oder Anlagen für drahtlose Telegraphie befinden.

### Artikel 10.

Die Tatsache, daß eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.



verboten außerhalb der Stadt so viele Truppen und militärische Infrastrukturen zu halten, wie er wollte. Gegen die gängige Interpretation, der Londoner Vertrag habe es Luxemburg verboten Verteidigungsvorkehrungen zu treffen, sprechen ebenfalls die Aussagen der politischen Entscheidungsträger selbst. So schreibt Staatsminister Eyschen etwa im Jahr 1912: „Damit soll aber nicht gesagt sein, dass Luxemburg zur Verteidigung seiner Neutralität nichts zu tun imstande sei oder beabsichtige. Die Bewaffnung und Erhebung des Volkes neben dem Sprengen der Viadukte, Brücken und Tunnel, würden das gebirgige Land ganz unweegbar machen, dem Besitz desselben für fremde Armeen das Interesse benehmen und ernsthafte Hindernisse bereiten. Dass diese Eventualität nicht außer acht geblieben, beweisen die Sprengvorrichtungen, die noch in letzter Zeit an den geeigneten Neubauten getroffen wurden.“<sup>7</sup>

Eine weitere Eigenart des Londoner Vertrages war, dass sie unter die „kollektive Garantie“ der Signatarmächte gestellt wurde. Diese Formulierung wurde von Junod dahingehend verstanden, dass Luxemburg bei einer Gebietsverlet-

zung einzig das Recht gehabt hätte, einen Appell an die Garantiemächte zu richten.<sup>8</sup> Die Garantie-Erklärung des Londoner Vertrages ist jedoch nichts anderes als eine Ausformulierung des grundlegenden Vertragsverhältnisses zwischen den unterzeichnenden Parteien und dem neutralen Staat. Die unterzeichnenden Parteien erklären sich darin bereit, den „Sonderstatus des dauernd neutralen Staates zu achten und aufrechtzuerhalten“<sup>9</sup>. Sie hebt das Recht zur Selbstverteidigung jedoch keineswegs auf, da dieses sich gerade auf den Fall bezieht, wo eine der unterzeichnenden Parteien gegen das Abkommen verstößt. Die Luxemburger Verfassung von 1868 sieht darüber hinaus vor, dass der Staatschef nach Zustimmung des Parlamentes den Krieg erklären kann.

### Kleinstaat: Zwischen Können und Sollen

Für den Fall einer Invasion hatte Luxemburg aufgrund seiner dauernden Neutralität die Pflicht gegenüber den Vertragspartnern des Londoner Abkommens, seine Unabhängigkeit zu verteidigen. Im

Völkerrecht spricht man diesbezüglich von einem „Vertrauensschutz“. Staaten sind an die Erwartungen gebunden, die sie mit ihrem Verhalten bei anderen Staaten erwecken. Die empirische Analyse ist diesbezüglich jedoch eindeutig. Luxemburg entwickelte als neutraler Staat zu keinem Zeitpunkt das notwendige militärische Potential, um seine Unabhängigkeit verteidigen zu können. Dies ist der grundlegende Widerspruch in der Luxemburger Neutralität gewesen, das Auseinanderklaffen zwischen „Können“ und „Sollen“. Eine Charakteristik der Luxemburger Außenpolitik bestand jedoch in den Jahren der Neutralität (1867-1948) darin, eben diesen Widerspruch aufrecht zu erhalten. Einerseits wurden nur sehr begrenzte Verteidigungsvorsorgen getroffen und andererseits hielt Luxemburg an seinem Status der Neutralität fest, selbst in Zeiten wo sie diese hätte ablegen können. Der ehemalige Generalsekretär im Außenministerium Albert Wehrer charakterisierte die Luxemburger Außenpolitik in der Zwischenkriegszeit folgendermaßen: « *Nos désirs sont vastes : ne rien fournir et tout obtenir. En d'autres termes exiger la reconnaissance (ce qui sera facile) et exiger la garantie (ce qui sera plus compliqué), sans rien prêter de retour.* »<sup>10</sup> Dies war vielleicht die geeigneteste Politik um die Interessen Luxemburgs zu verteidigen, von Neutralität kann dabei jedoch keine Rede sein.

<sup>1</sup> Die Haager Abkommen sowie viele andere historische Verträge und Abkommen können in der Datenbank des Avalon-Projekts der Universität Yale nachgelesen werden: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/avalon.htm>

<sup>2</sup> Vgl. Pieper, Ulrike (1997): Neutralität von Staaten, Frankfurt, S.90.

<sup>3</sup> Ebd. S. 100; vgl ebenfalls: Rotter, Manfred (1981): Die dauernde Neutralität, Berlin, S.152.

<sup>4</sup> Strupp, Karl (1933): Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Stuttgart, S.217.

<sup>5</sup> Pieper, Ulrike (1997): Neutralität von Staaten, S.100.

<sup>6</sup> Krier, Emile (1990): „Luxemburg ein neutraler Staat in den Fängen der großen Politik“. In: Luxemburger Wort, Nr. 108, S.36-37.

<sup>7</sup> zit. n. Junod, Marcel (1951): Die Neutralität des Großherzogtums Luxemburg von 1867 bis 1948, Luxemburg, S.35.

<sup>8</sup> Ebd. S.34.

<sup>9</sup> Rotter, Manfred (1981): Die dauernde Neutralität, S.31.

<sup>10</sup> Zit. n. Steve Kayser (2002): « *De la neutralité à l'engagement* ». In: ...et wor alles net esou einfach, Fragen an die Geschichte Luxemburgs im Zweiten Weltkrieg, Luxemburg, S. 179.