

Lukas Ospelt

# DER NEUTRALITÄTS- RECHTLICHE STATUS DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

EINE RECHTSGESCHICHTLICHE UND  
RECHTSVERGLEICHENDE STUDIE

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 75 (2022)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Mag. Lukas Ospelt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Liechtenstein-Institut.

Für die kritische Durchsicht des Manuskripts sei Prof. Dr. Patricia Schiess und Dr. Christian Frommelt vom Liechtenstein-Institut gedankt. Der Verfasser bedankt sich besonders bei Dr. Georges Baur vom Liechtenstein-Institut für anregende Gespräche zur Neutralitätsthematik.

Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Verfassers wieder. Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 75 (2022)

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-75>

## ABSTRACT

Die vorliegende Studie geht im Kern der Frage nach, ob Liechtenstein ein neutraler Staat im völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Sinn ist (oder war) und worin die Besonderheiten einer etwaigen «faktischen Neutralität» des Landes, insbesondere im Kontext des Zollanschlussvertrages mit der neutralen Schweiz, bestehen.

Nach einer kurzen völkerrechtsgeschichtlichen Einführung werden zunächst die Grundlagen des klassischen Völkerneutralitätsrechts dargestellt, wobei sich ein Unterkapitel der neueren Problematik des Neutralitätsrechts im Cyberspace widmet. Es folgen rechtsgeschichtlich und rechtsvergleichend orientierte Kapitel über die dauernde Neutralität der liechtensteinischen Nachbarstaaten Schweiz und Österreich. Den Hauptteil der Studie bilden die Darstellung der liechtensteinischen Neutralitätsfrage im Wandel der Zeit, vor allem während des Ersten und des Zweiten Weltkrieges, sowie die rechtliche Einordnung des heutigen liechtensteinischen Sanktionsregimes. Hier geht es namentlich um die verpflichtende Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrates gemäss Kapitel VII der UN-Charta sowie um den autonomen Nachvollzug von Sanktionsmassnahmen der Europäischen Union durch Liechtenstein – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Ukrainekrieges.

*Schlagwörter: Cyberkrieg, faktische Neutralität, gewöhnliche Neutralität, immerwährende Neutralität, Liechtenstein, Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik, Schweiz, Österreich, Völkerneutralitätsrecht*

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Schweiz), abrufbar unter: <a href="https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/amtliche-sammlung.html">https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/amtliche-sammlung.html</a>
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: <a href="https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html">https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html</a>
Bd.	Band
BGBL.	(österreichisches) Bundesgesetzblatt, abrufbar unter: <a href="https://www.ris.bka.gv.at/Bundesrecht/">https://www.ris.bka.gv.at/Bundesrecht/</a>
Bst.	Buchstabe
BuA	Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag
ebd.	ebenda
EBRV	Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage (Österreich)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
GP	Gesetzgebungsperiode
Hrsg.	Herausgeber
idgF.	in der geltenden Fassung
iSd	im Sinne des
JBL	Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein
LGBL.	(Liechtensteinisches) Landesgesetzblatt, abrufbar unter: <a href="https://www.gesetze.li/chrono/suche">https://www.gesetze.li/chrono/suche</a>
LR	Konsolidiertes Recht (Liechtenstein), abrufbar unter: <a href="https://www.gesetze.li/konso/suche">https://www.gesetze.li/konso/suche</a>
LTP	Landtagsprotokolle, ab 1997 abrufbar unter: <a href="https://www.landtag.li/protokolle/">https://www.landtag.li/protokolle/</a>
RGBL.	Reichsgesetzblatt (Österreich), abrufbar unter: <a href="https://alex.onb.ac.at/static_tables/tab_rgb.htm">https://alex.onb.ac.at/static_tables/tab_rgb.htm</a>
Rz	Randziffer
S.	Seite
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz), abrufbar unter: <a href="https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html">https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html</a> <a href="https://alex.onb.ac.at/static_tables/tab_rgb.htm">https://alex.onb.ac.at/static_tables/tab_rgb.htm</a>
vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer

# INHALTSVERZEICHNIS

I.	Einleitung.....	6
II.	Die Arten der völkerrechtlichen Neutralität .....	9
	a) Die gewöhnliche Neutralität .....	9
	b) Die dauernde Neutralität .....	12
	c) Internationales Neutralitätsrecht und Cyberkrieg.....	13
III.	Die dauernde Neutralität der Schweiz.....	16
	a) Die historische Grundlegung der schweizerischen Neutralität .....	16
	b) Die schweizerische Neutralität und der Beitritt zu den Vereinten Nationen .....	18
	c) Die staats- und völkerrechtliche Dimension der schweizerischen Neutralität.....	20
	d) Die begriffliche Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.....	22
	e) Die Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik im Wandel der Zeit.....	22
IV.	Die «immerwährende Neutralität» Österreichs.....	25
	a) Der Staatsvertrag von Wien und das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs von 1955 .....	25
	b) Die völkerrechtliche Notifikation der österreichischen Neutralität .....	25
	c) Die weitere Entwicklung der österreichischen Neutralität im staats- und europarechtlichen Kontext seit 1975 .....	26
	d) Die Teilnahme Österreichs an der NATO-Partnerschaft für den Frieden .....	27
	e) Zur Verankerung der Neutralität im österreichischen Strafrecht.....	28
V.	Die Neutralitätsfrage in der liechtensteinischen Geschichte .....	29
	a) Liechtenstein als Teil des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation bis 1806 .....	29
	b) Liechtenstein als Mitglied des Rheinbundes (1806–1813) .....	29
	c) Liechtenstein als Mitglied des Deutschen Bundes (1815–1866) .....	29
	d) Auflösung des liechtensteinischen Militärs 1868 .....	30
	e) Liechtensteins Haltung im Ersten Weltkrieg.....	31
	f) Exkurs: Die Wehrpflicht nach der liechtensteinischen Verfassung von 1921.....	32
	g) Der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz und die Neutralitätsfrage.....	33
	h) Liechtensteins Haltung im Zweiten Weltkrieg .....	35
	i) Die liechtensteinische Neutralitätspolitik seit 1945 .....	37
	j) Aktuelle neutralitätspolitische Diskussionen im liechtensteinischen Landtag.....	40
	k) Zwischenfazit: Keine Verankerung der Neutralität in der liechtensteinischen Rechtsordnung	42
VI.	Liechtenstein im Spannungsfeld zwischen «faktischer Neutralität» und dem Nachvollzug internationaler Sanktionen.....	44
	a) Rechtsgeschichtliche Vorbemerkungen.....	44
	b) Allgemeine Feststellungen .....	44
	c) Liechtensteins Beteiligung an UN-Sanktionen aufgrund von Notverordnungsrecht .....	45
	d) Das liechtensteinische Wirtschaftsmassnahmegesetz von 1991 .....	47
	e) Das liechtensteinische Gesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG) von 2008 .....	48
VII.	Zusammenfassende Bewertung .....	50
	a) Allgemeine völkerrechtliche Einschätzungen .....	50
	b) Zur rechtlichen und faktischen Neutralität Liechtensteins.....	51
	c) Existiert eine liechtensteinische Neutralitätspolitik? .....	52
	d) Liechtenstein und der Ukrainekrieg.....	53
	e) Conclusio .....	53

## I. EINLEITUNG

Nach der klassischen Definition von *Rudolf L. Bindschedler* ist die Neutralität ein Rechtsverhältnis, das bestimmte Rechte und Pflichten der kriegsführenden und neutralen Staaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis zum Inhalt hat. Grundsätzlich verlangt das Neutralitätsrecht, dass der Neutrale nicht in den Krieg zugunsten einer Partei eingreift. Daneben gilt im Allgemeinen das Prinzip der Gleichbehandlung, doch gibt es zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz.<sup>1</sup>

Seit jeher stehen sich die Befürworter und die Gegner der Neutralitätskonzeption unversöhnlich gegenüber. Schon *Niccolò Machiavelli* sprach sich um 1513 in seinem Werk «Il Principe» entschieden gegen die Neutralität eines Staates aus: «Auch wird ein Fürst geehrt, wenn er wahrer Freund und wahrer Feind ist, nämlich wenn er ohne alle Rücksicht offen sich erklärt zu Gunsten des Einen gegen den Andern, welche Partei zu ergreifen immer nützlicher sein wird, als unentschieden zu bleiben. [...] Der Sieger will nicht verdächtige Freunde und Solche, die ihn im Unglück nicht unterstützen; welcher verliert, der hilft dir nicht, da du nicht, die Waffen in der Hand, mit ihm gleiches Geschick wagen wolltest.»<sup>2</sup>

Doch worin bestehen die *konkreten* Rechte und Pflichten, die sich aus dem völkerrechtlichen Institut der Neutralität ergeben? Werfen wir zunächst einen Blick in die Völkerrechtsgeschichte!

1625 führte *Hugo Grotius*, der Begründer der klassischen Völkerrechtswissenschaft, in seinem Opus «De iure belli ac pacis libri tres» aus, dass es die Pflicht der Neutralen im Krieg sei, nichts zu tun, was den Verteidiger der schlechten Sache stärken könnte, oder was das Unternehmen dessen, der die gerechte Sache führt, hindern könnte. In zweifelhaften Fällen müssten beide Teile gleich behandelt werden, sowohl in Bezug auf den Durchmarsch, wie in Gewährung des Unterhaltes für die Truppen und in Enthaltung jeder Unterstützung der Belagerten. Infolgedessen sei ein Feind, wer etwa tue, was den Feinden angenehm sei, und es werde derjenige zum feindlichen Heer gerechnet, der den Feinden die zur Kriegsführung erforderlichen Gegenstände verschaffe.<sup>3</sup>

Der Neuenburger Völkerrechtler *Emer de Vattel* leitete 1758 in seinem Werk «Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle» das Recht zur Neutralität aus der staatlichen Unabhängigkeit ab. «Wollte eine Kriegspartei sie [eine andere Nation] zum Beitritt zwingen, so täte sie ihr Unrecht, da sie ihre Unabhängigkeit in einem sehr wesentlichen Punkte verletzen würde.» Eine Nation solle zwar «die Gerechtigkeit der Sache» bedenken, aber sie dürfe die Entscheidung über den Kriegseintritt letztlich in Ansehung ihrer eigenen Interessen treffen.<sup>4</sup> *Vattel* betonte, dass ein neutrales Volk zu allen Humanitätsdiensten, die sich die Nationen gegenseitig schulden, bereit sein müsse. Soweit es sich mit dem öffentlichen Wohl vertrage, werde es also den Untertanen beider Parteien

---

<sup>1</sup> *Rudolf L. Bindschedler*, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöVR) 1956/1957 (Bd. 17), S. 1 f.

<sup>2</sup> Der Fürst des Niccolò Machiavelli, Uebersetzt und eingeleitet von Dr. *Karl Riedel*, Darmstadt 1841, Kapitel 21, S. 131.

<sup>3</sup> *Hugo Grotius*, Recht des Krieges und des Friedens, übersetzt von *J.H. von Kirchmann*, Berlin 1869, Buch III, Kapitel XVII, S. 388 f.

<sup>4</sup> *Emer de Vattel*, Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, deutsche Übersetzung von Dr. *Wilhelm Euler*, Tübingen 1959, Buch III, 7. Kapitel, § 106, S. 417.

gleichmässig erlauben, sein Gebiet geschäftsmässig zu betreten, Lebensmittel, Pferde und allgemein alle ihnen nötigen Dinge zu kaufen.<sup>5</sup>

Das 18. und 19. Jahrhundert brachte eine Vielzahl an grundsätzlichen Monografien und oft anlassbezogenen Schriften über die Neutralität hervor. Die Staatenpraxis und die Völkerrechtsdoktrin des 19. Jahrhunderts entwickelte die Neutralität entscheidend weiter, wobei die Kodifikation des Neutralitätsrechts durch die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856<sup>6</sup> sowie durch die I. und II. Haager Konferenz von 1899<sup>7</sup> und 1907<sup>8</sup> erfolgte. Anders als in der «bellum iustum»-Doktrin, wonach sich kein Staat einem gerechten Krieg entziehen könne, erschien die Neutralität zunehmend als moralisch vorzugswürdig gegenüber der gewaltsamen Konfliktaustragung. Die Vereinbarkeit der Neutralität mit den Aufgaben der Völkerrechtsgemeinschaft und die Mittragung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen gegen vertragsbrüchige Staaten blieb jedoch lange umstritten, weshalb die Schweiz erst 2002 den Vereinten Nationen beitrug.<sup>9</sup> Noch nach Art. 11 der Völkerbundsatzung von 1919 war jeder Krieg und jede Kriegsdrohung eine Angelegenheit des ganzen Bundes. Im Falle eines gegen die Völkerbundsatzung verstossenden Angriffes waren alle Mitglieder unmittelbar verpflichtet, die Wirtschaftsbeziehungen zum Angreifer abubrechen und die gegen ihn eingesetzten Truppen durch ihr Gebiet ziehen zu lassen. Kein Völkerbundmitglied durfte bei einem satzungswidrigen Krieg neutral bleiben.<sup>10</sup>

Im Folgenden geht es zunächst darum, die Grundlagen des geltenden allgemeinen Völkerneutralitätsrechts darzustellen, wobei sich ein Unterkapitel dem aktuellen Problem des Neutralitätsrechts im Cyberspace widmet. Es folgen rechtsgeschichtlich orientierte Kapitel über die dauernde Neutralität der Schweiz und Österreichs. Den Hauptteil der Studie bilden die Darstellung der liechtensteinischen Neutralitätsfrage im Wandel der Zeit und die rechtliche Einordnung des geltenden Sanktionsregimes Liechtensteins. Die abschliessende Bewertung wendet sich der Beantwortung folgender Fragen zu:

- 

---

<sup>5</sup> Ebd., Buch III, 7. Kapitel, § 118, S. 424.

<sup>6</sup> Siehe dazu etwa die preussische Verordnung vom 12. Juni 1856 betreffend die zwischen Preussen, Österreich, Frankreich, Grossbritannien, Russland, Sardinien und der Pforte vereinbarte Erklärung vom 16. April 1856 über Grundsätze des Seerechts, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1856 S. 585 ff. (Berliner Ausgabe). Siehe auch den Erlass des [österreichischen] Ministeriums des Äusseren vom 3. Mai 1856 mit der Declaration der am Friedenscongresse zu Paris vertretenen Mächte über die Rechte der Neutralen, öst. RGBl. 1856/69. Vgl. ferner die preussische Bekanntmachung vom 3. November 1858 [über den Beitritt verschiedener Staaten zur Erklärung vom 16. April 1856], Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1858 S. 568. Liechtenstein wird darin – im Gegensatz zu anderen kleineren Binnenstaaten des Deutschen Bundes wie Anhalt-Dessau-Köthen, Lippe, Reuss ältere und jüngere Linie, Schaumburg-Lippe, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen oder Waldeck – nicht angeführt. Vgl. schliesslich den Erlass der [österreichischen] Ministerien des Äusseren, des Innern, der Justiz, des Handels, der Finanzen, und des Armee-Ober-Commando vom 11. Mai 1859, womit Anordnungen über Schiffsahrts- und andere Verkehrs-Verhältnisse während der Kriegszeit kundgemacht werden, öst. RGBl. 1859/76.

<sup>7</sup> Neutralitätsrechtliche Bestimmungen enthielten das Übereinkommen vom 29. Juli 1899, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, öst. RGBl. 1913/174, sowie das Übereinkommen vom 29. Juli 1899, betreffend die Anwendung der Grundsätze des Genfer Übereinkommens [vom 22. August 1864] auf den Seekrieg, öst. RGBl. 1913/175.

<sup>8</sup> Siehe das Übereinkommen vom 18. Oktober 1907, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, öst. RGBl. 1913/181, sowie das Übereinkommen vom 18. Oktober 1907, betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges, öst. RGBl. 1913/188.

<sup>9</sup> *Miloš Vec*, Neutralität, in: Albrecht Cordes (Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. III<sup>2</sup>, Berlin 2016, Sp. 1892 ff.

<sup>10</sup> *Alfred Verdross/Bruno Simma*, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis<sup>3</sup>, Berlin 1984, S. 87 f.

- Ist Liechtenstein ein neutraler Staat im völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Sinne?
- Worin bestehen die Besonderheiten einer etwaigen «faktischen Neutralität» des Landes?
- Welche Auswirkungen hat der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz auf eine allfällige Neutralität des Landes?
- Wie sind die gegenwärtigen Sanktionen Liechtensteins gegen russische Staatsbürger und Unternehmen – Stichwort Ukrainekrieg – im Lichte einer allfälligen Neutralität zu bewerten?

Besonderer Wert wird in der vorliegenden Studie auf der Abgrenzung zwischen Neutralitäts*recht* und Neutralitäts*politik* gelegt. In der Studie soll in erster Linie (völker-)rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neutralität nachgegangen werden. Es geht vor allem darum, den Rechtsbegriff der Neutralität auf der Basis der herrschenden Völkerrechtsdoktrin – im Gegensatz zu dem in der politischen Diskussion verwendeten und vergleichsweise diffusen Begriff der Neutralitätspolitik – klar und präzise auszuleuchten. Auf den gegenwärtigen Ukrainekrieg wird nur insoweit eingegangen, als dies neutralitätsrechtlich von Belang ist.



## II. DIE ARTEN DER VÖLKERRECHTLICHEN NEUTRALITÄT

Das moderne Völkerrecht unterscheidet zwischen der gewöhnlichen oder temporären Neutralität einerseits und der dauernden oder immerwährenden Neutralität andererseits. Davon ist die faktische dauernde Neutralität oder Bündnisfreiheit als völkerrechtlich nicht verbindliche Maxime der Aussenpolitik abzugrenzen. Eine Pflicht zu moralisch-ideologischer Neutralität gegenüber den Kriegsparteien besteht weder bei gewöhnlich noch dauernd neutralen Staaten.<sup>11</sup>

Daneben wurde die Frage erörtert, ob es einen besonderen Status der Nichtkriegsführung gebe, der zwischen Konfliktbeteiligung und Neutralität stehe. So hat sich die USA vor ihrem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg als «nichtkriegsführend», jedoch nicht als neutral angesehen, da sie Grossbritannien in einer Weise unterstützte, die mit dem Neutralitätsrecht nicht vereinbar war. Wenn gleich es eine Reihe von Fällen unerklärter oder stillschweigender Nichtkriegsführung gibt, kann von einer hinreichend einheitlichen und allgemeinen Praxis nicht gesprochen werden, sodass die Nichtkriegsführung nicht als ein neues Institut des Völkergewohnheitsrechts angesehen werden kann. Die Fälle der Nichtkriegsführung waren somit entweder solche, in denen ein Konflikt, der das Neutralitätsrecht auslöste, nicht vorlag, oder es handelte sich um Verletzungen der anwendbaren Regeln des Neutralitätsrechts.<sup>12</sup>

Bemerkenswert ist der Umstand, dass in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vom 1. August 1975<sup>13</sup> das Recht aller Teilnehmerstaaten auf Neutralität als Ausdruck der souveränen Gleichheit und der Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte bekräftigt wurde. Freilich ist dieses Dokument trotz seiner erheblichen moralischen Autorität völkerrechtlich bloss «soft law».<sup>14</sup>

### a) Die gewöhnliche Neutralität

Unter gewöhnlicher Neutralität ist der Rechtsstatus eines Staates zu verstehen, der sich an einem bestimmten zwischen anderen Staaten ausgebrochenen Krieg nicht beteiligt. Sie beginnt mit dem Eintritt des Kriegszustandes auch ohne Neutralitätserklärung durch faktische Nichtbeteiligung am Krieg.<sup>15</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat nach Ausbruch des Irakkrieges 2003 ausdrücklich erklärt, nicht Konfliktpartei zu sein. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat daraus in seiner Entscheidung vom 21. Juni 2005<sup>16</sup> abgeleitet, dass Deutschland in diesem Konflikt an das

---

<sup>11</sup> *Waldemar Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: August Reinisch (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1<sup>5</sup>, Wien 2013, Rz 2878; *Marcel Kau*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Wolfgang Graf Vitzthum, Alexander Proelss (Hrsg.), Völkerrecht<sup>6</sup>, Berlin und Boston 2013, S. 185 f.

<sup>12</sup> *Michael Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum, Alexander Proelss (Hrsg.), Völkerrecht<sup>6</sup>, Berlin und Boston 2013, S. 649 f.

<sup>13</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act (Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States): <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

<sup>14</sup> Vgl. *Waldemar Hummer*, Der internationale Menschenrechtsschutz, in: Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1<sup>2</sup>, Wien 1991, Rz 1411.

<sup>15</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2862 ff.

<sup>16</sup> BVerG, Urteil vom 21.6.2005, 2 WD 12.04.

Neutralitätsrecht gebunden war.<sup>17</sup> Die gewöhnliche Neutralität endet während des Krieges, sobald das Staatsgebiet eines Neutralen zum Kriegsschauplatz oder gänzlich besetzt wird, nicht aber durch andere Neutralitätsverletzungen wie dem Überflug von Militärflugzeugen.<sup>18</sup>

Eine überkommene und in der Literatur, aber auch in den Äusserungen staatlicher Organe nach wie vor vertretene These geht davon aus, dass die Anwendung des Neutralitätsrechts einen Krieg im Rechtssinn voraussetze. Dies ist zum Teil kritisiert worden. Durch die Erklärung, keinen Krieg führen zu wollen, könnte ein Staat alle Beschränkungen vermeiden, die das Neutralitätsrecht Konfliktparteien auferlegt. Und für nicht am Konflikt beteiligte Staaten bietet diese Konstruktion eine Ausrede, sich nicht an das Verbot von Unterstützungsleistungen halten zu müssen. Daraus wurde gefolgert, dass Neutralitätsrecht immer dann angewendet werden muss, wenn ein Konflikt vorliegt, der ein solches Ausmass erreicht hat, dass seine rechtliche Eingrenzung durch die Anwendung des Neutralitätsrechts sinnvoll und notwendig ist. Dafür können jedoch keine ganz eindeutigen generellen Feststellungen getroffen werden.<sup>19</sup>

In nicht-internationalen Konflikten ist das Neutralitätsrecht nicht anwendbar. Die wesentliche Bestimmung hinsichtlich des Verhaltens von Drittstaaten besteht hier im Interventionsverbot.<sup>20</sup>

Die wichtigsten Rechtsquellen der gewöhnlichen Neutralität sind das V. und das XIII. Haager Übereinkommen vom 18. Oktober 1907<sup>21</sup> über die Neutralität im Land- und Seekrieg.<sup>22</sup> Das Fürstentum Liechtenstein ist diesen Abkommen nicht beigetreten. Daneben kommt dem Völkergewohnheitsrecht grosse Bedeutung zu. Die klare Verurteilung von Angriffskriegen, die nicht nur als vertragliche Satzungspflicht der Vereinten Nationen, sondern als zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts gilt, wirkt sich zunehmend auf das Institut der Neutralität aus, da aus dieser Perspektive eine «Äquidistanz» zu Angreifer und Angegriffenem kaum mehr vertretbar erscheint.<sup>23</sup> Es ist bereits unter dem Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928<sup>24</sup> bezweifelt worden, ob das aus dem klassischen Neutralitätsrecht stammende Gebot der Unparteilichkeit bzw. der Nichtdiskriminierung gegenüber den Konfliktparteien mit der Ächtung des Angreifers noch vereinbar sei. Es wird vielfach für obsolet gehalten. Die überkommene Pflicht zur Nichtbeteiligung und zur Unparteilichkeit kann im Einzelfall durch eine verbindliche Entscheidung des UN-Sicherheitsrates ausser Kraft gesetzt werden, wenn dieser davon Gebrauch macht, Staaten nach Kapitel VII der UN-Charta vom 26. Juni 1945<sup>25</sup> zur Hilfeleistung für das Opfer einer Aggression und zur Unterstützung allfälliger Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen zu verpflichten.<sup>26</sup> Die Neutralität wäre

---

<sup>17</sup> *Wolff Heintschel von Heinegg*, Recht des bewaffneten Konflikts, in: Volker Epping, Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Völkerrecht. Ein Studienbuch*<sup>7</sup>, München 2018, § 66 Rz 2.

<sup>18</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2862 ff.

<sup>19</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegerrecht (Fn. 12), S. 649.

<sup>20</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegerrecht (Fn. 12), S. 659.

<sup>21</sup> Siehe Fn. 8.

<sup>22</sup> Für die amerikanischen Staaten ist ferner die Konvention von Havanna über Seeneutralität von 1928 von Bedeutung. *Kau*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte (Fn. 11), S. 186.

<sup>23</sup> *Eckart Klein/Stefanie Schmahl*, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Wolfgang Graf Vitzthum, Alexander Proelss (Hrsg.), *Völkerrecht*<sup>6</sup>, Berlin und Boston 2013, S. 251.

<sup>24</sup> «Antikriegspakt», öst. BGBl. 1929/268.

<sup>25</sup> LGBL. 1990 Nr. 65 (LR 0.192.010).

<sup>26</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegerrecht (Fn. 12), S. 648.

dann mit den Pflichten der Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 5 und Art. 25 der UN-Charta unvereinbar.<sup>27</sup>

Der Status der Neutralität hat bestimmte Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen den neutralen und den kriegführenden Staaten zur Folge. Auf der einen Seite steht das Recht des neutralen Staates, durch den Konflikt unbehelligt zu bleiben. Das bedeutet, dass die Beziehungen zwischen den neutralen und den kriegführenden Staaten solche des Friedensrechts sind, die nur in bestimmten Punkten durch das Neutralitätsrecht modifiziert werden. Insbesondere hat der neutrale Staat bestimmte Kontrollen im Bereich des Seehandels zu dulden. Auf der anderen Seite steht die Pflicht des neutralen Staates zur Nichtteilnahme und Unparteilichkeit.<sup>28</sup>

Das Abstinenzprinzip gebietet den gewöhnlich neutralen Staaten die absolute Enthaltung von jedem aktiven Eingreifen in das Kriegsgeschehen sowie die Unterlassung jeglicher militärischer Unterstützung der Kriegsparteien. Es verbietet also auch die Lieferung von Munition oder die Gewährung von Kriegskrediten. Nach dem klassischen Paritätsprinzip war der neutrale Staat nicht verpflichtet, den privaten Kriegsmaterialhandel zu verbieten. Jene Trennung zwischen Staat und privater Rüstungswirtschaft ist aus heutiger Sicht künstlich und entspricht nicht den tatsächlichen politischen Gegebenheiten. Nach heutigem Stand des Völkergewohnheitsrechts ist davon auszugehen, dass die staatliche Zulassung der Lieferung von Kriegsmaterial eine neutralitätswidrige Unterstützung darstellt.<sup>29</sup>

Wenn ein Staat Verbote oder Beschränkungen erlässt, so muss er sie auf alle Kriegsparteien gleichmässig anwenden. In diesem Sinne praktizierte die Schweiz im Zweiten Weltkrieg den sogenannten «courant normal», wonach der durchschnittliche Warenverkehr mit den betreffenden Staaten zum Massstab des Handelsverkehrs mit den kriegführenden Staaten genommen wurde.<sup>30</sup> Nicht-militärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen sehen häufig den Abbruch der Handelsbeziehungen sowie die Blockierung des Zahlungsverkehrs vor, die allen UN-Mitgliedstaaten zur Pflicht gemacht werden. In einem solchen Fall muss vom Grundsatz des «courant normal» abgewichen werden. Somit liegt eine klare Modifikation der Neutralitätsregeln vor.<sup>31</sup>

Den neutralen Staat trifft ferner die Pflicht, militärische Handlungen der Kriegsparteien auf seinem Gebiet und in seinem Luftraum zu verhindern. Erfolgreich ist deswegen letztlich nur eine effektive bewaffnete Neutralität. Auf das Gebiet eines Neutralen übergetretene Truppen kriegsführender Staaten sind zu entwaffnen und zu internieren (Art. 11 f. des V. Haager Abkommens von 1907).<sup>32</sup> Aus der Unverletzlichkeit des neutralen Luftraumes folgt, dass Konfliktparteien mit militärischen Luftfahrzeugen oder Flugkörpern nicht in diesen eindringen dürfen. Das führt zur entscheidenden Frage, was ein neutraler Staat tun muss, um solche Verletzungen zu verhindern. Unbestritten ist, dass er sich bemühen muss, solche Verletzungen zu verhindern. Das Mass der diesbezüglichen Anstrengungen ist aber schwierig zu bestimmen. Es wurde gesagt, dass man vom neutralen Staat ein wirtschaftlich vertretbares Mass an Luftabwehrkapazität verlangen könne.

---

<sup>27</sup> *Heintschel von Heinegg*, Recht des bewaffneten Konflikts (Fn. 17), § 66 Rz 6.

<sup>28</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht (Fn. 12), S. 647.

<sup>29</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht (Fn. 12), S. 651.

<sup>30</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2862 ff.

<sup>31</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht (Fn. 12) S. 648.

<sup>32</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2862 ff.

Dazu gehöre jedenfalls eine einfache Radarbeobachtung des Luftraumes. Eine Beobachtung allein reicht aber noch nicht aus. Andererseits könne nicht verlangt werden, dass jeder Staat zum Schutz seiner Neutralität über die neueste Raketenabwehrtechnik verfüge.<sup>33</sup>

Ist der neutrale Staat nicht fähig oder willens, eine schwerwiegende Neutralitätsverletzung zu beenden, so ist die benachteiligte Konfliktpartei berechtigt, die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der Neutralität zu ergreifen.<sup>34</sup>

Die Neutralen können den Konfliktparteien helfen, Beziehungen herzustellen, die zu einer Lindering des Leidens der Opfer führen (z. B. Hilfsaktionen, Austausch von Nachrichten) und den Weg zum Frieden ebnen (z. B. Vermittlung von Waffenstillständen).<sup>35</sup>

#### b) Die dauernde Neutralität

Bei der dauernden Neutralität ist ein Staat zur Neutralität in allen künftigen Kriegen verpflichtet, wobei im Kriegsfall das Recht der gewöhnlichen Neutralität zwischen den dauernd Neutralen und den kriegsführenden Staaten anzuwenden ist.

Die dauernde Neutralität kann durch bilateralen oder multilateralen Vertrag (z. B. ehemals Luxemburg 1867) oder durch aufeinander bezogene einseitige Willenserklärungen (Österreich 1955) oder durch einseitige Proklamation (z. B. Malta 1981) begründet werden. Die Neutralität Turkmenistans, die auf einem Verfassungsgesetz beruht, wurde am 12. Dezember 1995 durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>36</sup> anerkannt. Nach Art. 24 des Vertrages zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien vom 11. Februar 1929 (Lateranvertrag)<sup>37</sup> wurde die Vatikanstadt immer und in jedem Fall als neutrales und unverletzliches Gebiet anerkannt. Gleichzeitig erklärte der Heilige Stuhl, dass er den weltlichen Streitigkeiten zwischen den übrigen Staaten und den in diesem Zusammenhang einberufenen internationalen Kongressen fernbleiben werde, es sei denn, dass die Streitparteien gemeinsam an seine Friedensmission appellieren. In diesem Fall behielt sich der Heilige Stuhl das Recht vor, seine moralische und geistige Autorität geltend zu machen. Malta gab am 15. Mai 1981 eine Neutralitätserklärung ab, die in einer Erklärung Italiens vom gleichen Tag anerkannt und garantiert wurde. Dritte Staaten wurden eingeladen, dem italienischen Beispiel zu folgen.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht (Fn. 12), S. 654 f.

<sup>34</sup> *Heintschell von Heinegg*, Recht des bewaffneten Konflikts (Fn. 17), § 66 Rz 9. So etwa das San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, 12. Juni 1994, Rn. 22: «Should a belligerent State be in violation of the regime of neutral waters, as set out in this document, the neutral State is under an obligation to take the measures necessary to terminate the violation. If the neutral State fails to terminate the violation of its neutral waters by a belligerent, the opposing belligerent must so notify the neutral State and give that neutral State a reasonable time to terminate the violation by the belligerent. If the violation of the neutrality of the State by the belligerent constitutes a serious and immediate threat to the security of the opposing belligerent and the violation is not terminated, then that belligerent may, in the absence of any feasible and timely alternative, use such force as is strictly necessary to respond to the threat posed by the violation.»

<sup>35</sup> *Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht (Fn. 12), S. 647.

<sup>36</sup> A/Res/50/80A, <https://digitallibrary.un.org/record/284240>, abgerufen: 12.10.2022).

<sup>37</sup> Eine deutsche Übersetzung ist abgedruckt bei Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2<sup>2</sup>, Wien 1991, S. 191 f.

<sup>38</sup> *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht (Fn. 10), S. 239.

Für den dauernd neutralen Staat bestehen die Pflichten schon in Friedenszeiten («Vorwirkungen der Neutralität»). Dem liegt das Prinzip zugrunde, dass der dauernd Neutrale schon in Friedenszeiten nichts tun darf, was ihm in künftigen Kriegen die Einhaltung der Pflichten der gewöhnlichen Neutralität unmöglich machen würde. Insbesondere dürfen keine militärischen Bündnisse, auch nicht mit anderen dauernd neutralen Staaten, abgeschlossen werden. Um im Neutralitätsfall den Verhinderungspflichten eines Neutralen nachkommen zu können, muss sich der dauernd Neutrale die dazu nötigen Mittel schon im Frieden beschaffen. Die dauernde Neutralität verpflichtet daher auch zur militärischen Verteidigungsvorsorge, wobei es sich um eine effektive, wenn auch nicht näher umschriebene Landesverteidigung handeln muss.<sup>39</sup> Aus diesem Grund ist die 1983 proklamierte dauernde Neutralität Costa Ricas, das 1949 sein Militär abschaffte, umstritten.<sup>40</sup> Costa Rica selbst sieht seine Sicherheit gegen Angriffe von aussen durch die Beistandsgarantie im Rahmen des Rio-Paktes vom September 1947 als gewährleistet.<sup>41</sup>

Eine Besonderheit stellt der am 7. September 1977 zwischen den USA und Panama unterzeichnete Vertrag über die dauernde Neutralität und den Betrieb des Panamakanals dar. Er verpflichtet beide Staaten zur Aufrechterhaltung der Durchfahrt für Handels- und Kriegsschiffe in Friedens- und Kriegszeiten auf der Grundlage der Gleichbehandlung. Durch den Beitritt zu einem Protokoll können andere Staaten die dauernde Neutralität des Panamakanals anerkennen.<sup>42</sup>

### c) Internationales Neutralitätsrecht und Cyberkrieg

Nach *Sean Cordey* und *Kevin Kohler* vom Center for Security Studies der ETH Zürich besteht ein breiter, wenn auch kein allgemeiner Konsens, dass das Völkerrecht auf den Cyberspace anzuwenden ist.<sup>43</sup> Die Argumentation für die Geltung speziell des internationalen Neutralitätsrechts im Cyberspace stützt sich dabei massgeblich auf das Nuklearwaffen-Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 8. Juli 1996<sup>44</sup>, in dem u.a. Folgendes ausgeführt wird:

«The Court finds that as in the case of the principles of humanitarian law applicable in armed conflict, international law leaves no doubt that the principle of neutrality, whatever its content, which is of a fundamental character similar to that of the humanitarian principles and rules, is applicable (subject to the relevant provisions of the United Nations Charter), to *all international armed conflict*<sup>45</sup>, whatever type of weapons might be used.»<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2873 f.

<sup>40</sup> *Waldemar Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg, in: Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer, Christoph Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1<sup>2</sup>, Wien 1991, Rz 2652.

<sup>41</sup> *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht (Fn. 10), S. 239.

<sup>42</sup> *Irmgard Marboe*, Territoriale Aspekte des Völkerrechts. Räumliche Regime jenseits der Staatsgrenzen, in: August Reinisch (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1<sup>5</sup>, Wien 2013, Rz 1995.

<sup>43</sup> *Sean Cordey/Kevin Kohler*, Cyberdefense Report. The Law of Neutrality in Cyberspace, Zürich 2021, S. 1 und S. 25.

<sup>44</sup> International Court of Justice, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996 (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>, abgerufen: 12.10.2022).

<sup>45</sup> Hervorhebung des Verfassers.

<sup>46</sup> Ebd., Rz 89.

Es herrscht jedoch kein Konsens darüber, *wie* das internationale Neutralitätsrecht im Cyberspace anzuwenden ist. Tatsächlich besteht keine Staatenpraxis zu dieser Frage und lediglich einige wenige Staaten haben Rechtsstandpunkte dazu veröffentlicht.<sup>47</sup> Im betreffenden Positionspapier der Schweiz von 2021 heisst es etwa:<sup>48</sup>

«As a matter of principle, Switzerland considers the rights and obligations of neutral countries in international armed conflicts to be applicable to cyberspace as well. [...] belligerent States are not permitted to damage the data networks of neutral countries when undertaking combat operations via their own computer networks.»<sup>49</sup> Und einschränkend zum Ausmass der Anwendbarkeit: «Another issue is that data are not only transmitted via terrestrial and cable channels but also via satellites located in outer space, which puts them outside the scope of application of the law of neutrality.»<sup>50</sup>

Ferner ist auf das Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Operations von 2013/2017<sup>51</sup> sowie auf das Oslo Manual on Selected Topics of the Law of Armed Conflict von 2020<sup>52</sup> zu verweisen, welche eigene Kapitel über das Neutralitätsrecht im Cyberspace enthalten.<sup>53</sup> Das Tallinn Manual, das von *Michael Schmitt* von der US-Militärakademie West Point auf Einladung des Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) der NATO publiziert wurde, drückt aber weder die offizielle Meinung eines Staates noch die einer internationalen Organisation aus und ist rechtlich unverbindlich. Dasselbe kann vom Oslo Manual gesagt werden, das mit Unterstützung des norwegischen Verteidigungsministeriums von *Yoram Dinstein* und *Arne Willy Dahl* veröffentlicht wurde.<sup>54</sup>

Zur Illustrierung der in einem Cyberkrieg für neutrale Staaten auftretenden Problemfelder seien dessen ungeachtet eigene «Regeln» aus dem Oslo Manual wiedergegeben:<sup>55</sup>

- Rule 30: A Belligerent State should not conduct cyber operations that constitute attacks causing physical damage to or destruction of objects located in neutral territory, including neutral cyber infrastructure, unless the Neutral State is unable or unwilling to terminate an abuse of such objects or infrastructure by an adversary of the Belligerent State.
- Rule 31: Belligerent States must not launch attacks from cyber infrastructure located in neutral territory or under the exclusive control of Neutral States.
- Rule 32: If in the context of an armed conflict a Belligerent Party undertakes cyber operations constituting an attack from cyber infrastructure located on Neutral territory, the neutral State must use reasonable means at its disposal to terminate the attack once it becomes aware of it.

---

<sup>47</sup> *Cordey/Kohler*, Cyberdefense Report (Fn. 43), S. 1.

<sup>48</sup> Switzerland's position paper on the application of international law in cyberspace (2021), Annex UN GGE 2019/2021.

<sup>49</sup> Ebd., S. 4 f.

<sup>50</sup> Ebd., S. 5.

<sup>51</sup> <https://www.onlinelibrary.ijhl.org/wp-content/uploads/2021/05/2017-Tallinn-Manual-2.0.pdf>, abgerufen: 19.10.2022.

<sup>52</sup> [https://library.oapen.org/bitstream/id/7065a5e9-c8a8-4cc7-a7f9-7f8f4fadd056/2020\\_Book\\_OsloManualOnSelectedTopicsOfTheL.pdf](https://library.oapen.org/bitstream/id/7065a5e9-c8a8-4cc7-a7f9-7f8f4fadd056/2020_Book_OsloManualOnSelectedTopicsOfTheL.pdf), abgerufen: 19.10.2022.

<sup>53</sup> *Cordey/Kohler*, Cyberdefense Report (Fn. 43), S. 7.

<sup>54</sup> Vgl. ebd., S. 22.

<sup>55</sup> Zitiert nach ebd., S. VI.

- Rule 34: (a) Without prejudice to Rule 32, the mere use of neutral cyber infrastructure by a Belligerent State is not generally prohibited. [...]
- Rule 35: Any measure of restriction or prohibition taken by a Neutral State with regard to the activities referred to in Rule 34 should be impartially applied to all Belligerent States.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass derzeit im Hinblick auf Cyberkriege eine spätere Übung des V. Haager Übereinkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges von 1907, aus der iSd Art. 31 Abs. 3 Bst. b der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>56</sup> die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine diesbezügliche Auslegung hervorgehen würde, (noch) nicht besteht. Das internationale Neutralitätsrecht im Cyberspace befindet sich somit gegenwärtig erst *in statu nascendi*.

---

<sup>56</sup> Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, LGBI. 1990 Nr. 71 (LR 0.121).

### III. DIE DAUERENDE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ

#### a) Die historische Grundlegung der schweizerischen Neutralität

Die Geschichte der schweizerischen Neutralität lässt sich abgesehen von der napoleonischen Ära im Wesentlichen als eine Erfolgsgeschichte begreifen. Die Neutralität als Maxime der Aussenpolitik half mit, die Existenz der Eidgenossenschaft über Jahrhunderte hinweg zu sichern.<sup>57</sup> Nach *Edgar Bonjour* hat sich die Neutralität aber nur sehr langsam und in organischem Wachstum aus der alteidgenössischen Bündnispolitik herausgetastet, ist nur allmählich «aus dem Dämmer völkerrechtlicher Verflechtungen zu klarem Bewusstsein ihres Wesens erwacht.»<sup>58</sup> Im Laufe des 20. Jahrhunderts ist dann die Neutralität in der Schweiz zu einem «nationalen Mythos von fast religiöser Weihe» geworden.<sup>59</sup>

Neue Mitglieder waren innerhalb der Eidgenossenschaft ab dem 15. Jahrhundert im Fall von Konflikten zwischen den Orten zum «Stillesitzen» und zur Vermittlung verpflichtet. Aussenpolitisch führte die Niederlage in der Schlacht von Marignano im Jahre 1515 das Ende der schweizerischen Expansionspolitik herbei. Die erste offizielle Neutralitätserklärung der Eidgenossenschaft stammte aber erst aus dem Jahre 1674.<sup>60</sup> Damals erklärte die Tagsatzung, dass sich der eidgenössische Körper als «Neutralstand» verhalten und sich nach keiner Seite in den eben ausgebrochenen Krieg einmischen werde.<sup>61</sup> Folgt man der Einschätzung von *Alois Riklin*, so lag der Schwerpunkt der alteidgenössischen Neutralität für die konfessionell gespaltene und bündnispolitisch vielschichtig engagierte Eidgenossenschaft auf der Integrations- und Unabhängigkeitsfunktion: «Die Neutralität stiftete Einheit».<sup>62</sup>

Nach dem Zusammenbruch des napoleonischen Systems erklärten die Vertragsstaaten des Ersten Pariser Friedens am 20. März 1815 ihre Bereitschaft, die Neutralität der Schweiz anzuerkennen. Am 27. Mai 1815 nahm die Tagsatzung dieses Angebot an.<sup>63</sup> Im Rahmen des Zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815 sprachen hierauf Österreich, Frankreich, Grossbritannien, Portugal, Preussen und Russland die formelle Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz und eine Garantie der Integrität und Unverletzlichkeit des neu fixierten schweizerischen Territoriums aus. Schweden und Spanien schlossen sich später an.<sup>64</sup> Das Hauptziel der Grossmächte war die Schaffung eines neutralen, militärisch gestärkten Pufferstaates zwischen den Grossmächten Frankreich und Österreich.<sup>65</sup> Die Neutralitätserklärung der Grossmächte lautete auszugsweise wie folgt:

---

<sup>57</sup> *Alois Riklin*: «Neutralität», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 09.11.2010. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016572/2010-11-09/>, abgerufen: 12.10.2022.

<sup>58</sup> *Edgar Bonjour*, Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössische Aussenpolitik, Bd. 1<sup>6</sup>, Basel 1975, S. 19.

<sup>59</sup> *Alois Riklin*, Funktionen der schweizerischen Neutralität, St. Gallen 1991, S. 3.

<sup>60</sup> *Riklin*, Neutralität (Fn. 57).

<sup>61</sup> *Bonjour*, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. 1 (Fn. 58), S. 19.

<sup>62</sup> Ebd.

<sup>63</sup> *Jörg Paul Müller/Luzius Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts<sup>2</sup>, Bern 1982, S. 519.

<sup>64</sup> *Reinhard Stauber*, Der Wiener Kongress, Wien, Köln und Weimar 2014, S. 150 f.

<sup>65</sup> *Andreas R. Ziegler*, Der völkerrechtliche Status der Schweiz: Verträge, Schiedssprüche, Urteile und Erklärungen zur Sicherung der (territorialen) Souveränität (und der Neutralität) der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *Swiss Review of International und European Law (SRIEL)*, S. 549 (S. 565).



«Les Puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris [...]. Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière. [...]»<sup>66</sup>

In den Verträgen von Wien und Paris von 1815 und im Vertrag von Turin von 1816 war der Schweiz zudem das Recht zur Besetzung (Neutralisierung) Hochsavoyens zur Sicherung Genfs im Kriegsfall zugesichert worden.<sup>67</sup>

1817 trat die Eidgenossenschaft unter Vorbehalt ihrer Unabhängigkeit und Neutralität der auf Initiative des russischen Zaren gegründeten Heiligen Allianz zur Wahrung der herrschenden (konservativen) Ordnung in Europa bei. Die Mitglieder der Heiligen Allianz verstanden sich als Garanten der schweizerischen Neutralität und kritisierten zugleich auf den Kongressen von Troppau 1820, Laibach 1821 und Verona 1822 die liberale Asyl- und Pressepolitik der Schweiz. 1823 drohte der österreichische Staatskanzler *Clemens Metternich* der Schweiz mit der Aberkennung der von den Grossmächten anerkannten und garantierten Neutralität, falls die Schweiz den Forderungen im Asyl- und Pressewesen nicht nachkomme.<sup>68</sup>

1847 verzichtete die Tagsatzung darauf, im Zweckartikel der ersten schweizerischen Bundesverfassung die Neutralität zu verankern, da sie die Neutralität als ein Mittel zum Zweck definierte, als eine derzeit angemessen erscheinende Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern. Dementsprechend war die «Behauptung der Neutralität» nur in den Kompetenzartikeln für die Bundesversammlung (Art. 74 Ziff. 6) und den Bundesrat (Art. 90 Ziff. 9) enthalten. Zur Stärkung der neutralen Unabhängigkeitspolitik verbot die Bundesverfassung aber den Kantonen, Bündnisse mit dem Ausland einzugehen (vgl. Art. 8). 1859 wurden auch fremde Solddienste untersagt.<sup>69</sup>

Mit der Gründung des Völkerbundes im Jahre 1920 begann eine aktive Phase der schweizerischen Aussenpolitik. In Art. 435 des Versailler Friedensvertrages der alliierten und assoziierten Mächte mit Deutschland vom 28. Juni 1919<sup>70</sup> wurde die schweizerische Neutralität zum Zweck der Aufrechterhaltung des Friedens bestätigt.<sup>71</sup> Auch in Art. 375 Abs. 1 des Staatsvertrages von St. Germain-en-Laye vom 10. September 1919<sup>72</sup> anerkannten die alliierten und assoziierten Mächte einerseits sowie Österreich andererseits die zugunsten der Schweiz in den Verträgen von 1815 und besonders in der Akte vom 20. November 1815 niedergelegten Zusicherungen, die «internationale Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen».

---

<sup>66</sup> Zitiert nach *Müller/Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts (Fn. 63), S. 519 f.

<sup>67</sup> *Ziegler*, Der völkerrechtliche Status der Schweiz (Fn. 65), S. 573. Auf diesen Spezialfall kann im Rahmen dieser Studie nicht näher eingegangen werden.

<sup>68</sup> *Ziegler*, Der völkerrechtliche Status der Schweiz (Fn. 65), S. 571.

<sup>69</sup> *Riklin*, Neutralität (Fn. 57).

<sup>70</sup> Dt. RGBl. 1919 S. 687.

<sup>71</sup> *Riklin*, Neutralität (Fn. 57).

<sup>72</sup> Öst. StGBI. 1920/303.

Die Frage, ob die dauernd neutrale Schweiz dem Völkerbund beitreten könne, führte indessen sowohl in den Organen des Völkerbundes als auch in der Schweiz zu längeren Diskussionen. In der Sitzung des Völkerbundsrates vom 11. Februar 1920 erklärte alt Bundesrat *Gustave Ador*, dass die Schweiz unter keinen Umständen ein Durchzugsrecht für Truppen gewähren könne, da dies die Neutralität ausschliesse. Dafür werde sie ihr Territorium mit allen Mitteln selbst verteidigen und sich auch bereit erklären, den Völkerbund in seinen wirtschaftlichen Massnahmen zu unterstützen. In der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 nahm der Völkerbundsrat dazu wie folgt Stellung:

«[...] le Conseil reconnaît que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire, telles qu'elles sont acquises au Droit des Gens, notamment par les Traités et l'Acte de 1815, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et en conséquence sont compatibles avec le Pacte.»<sup>73</sup>

Mit der Londoner Erklärung wurde die Schweiz von der Teilnahme an militärischen, nicht aber an wirtschaftlichen Sanktionen befreit, sodass man von einer «differentiellen Neutralität» sprach.<sup>74</sup> Am 16. Mai 1920 erklärten Volk und Stände hierauf ihre Zustimmung zum Beitritt der Schweiz zum Völkerbund.<sup>75</sup>

Nach dem Austritt Japans, Deutschlands und Italiens aus dem Völkerbund in den 1930er Jahren und vor dem Hintergrund der Sanktionen des Völkerbundes gegen Italien wegen des Abessinienkrieges ab 1935 kehrte die Schweiz mit Billigung des Völkerbundsrates zur «integralen Neutralität» zurück. Dadurch entledigte sich die Schweiz der wirtschaftlichen Sanktionsverpflichtungen seitens des Völkerbundes.<sup>76</sup>

#### b) Die schweizerische Neutralität und der Beitritt zu den Vereinten Nationen

In der Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zur 1945 gegründeten UNO kam der Problematik der Neutralität stets eine zentrale Bedeutung zu. Die führenden Siegermächte des Zweiten Weltkrieges erachteten zunächst die Neutralität mit dem System der kollektiven Sicherheit für unvereinbar und standen insbesondere dem schweizerischen Neutralitätsstatus ablehnend gegenüber.<sup>77</sup> Ab Ende der 1960er Jahre wurde in den politisch massgeblichen Kreisen der Schweiz bemerkt, dass das Abseitsstehen der Eidgenossenschaft trotz der Beteiligung an UN-Sonderorganisationen, des Beitritts zum Statut des Internationalen Gerichtshofes und des Beobachterstatus bei der UNO in New York und Genf zu einer Schwächung der internationalen Stellung des Landes führen könnte. Trotz befürwortenden Stellungnahmen des Bundesrates und der Bundesversammlung wurde aber der UNO-Beitritt in der Abstimmung vom 16. März 1986 von Volk und Ständen deutlich abgelehnt. Einer der Gründe für die Ablehnung lag in der Befürchtung der Bevölkerung begründet, dass der Beitritt nicht mit der schweizerischen Neutralität vereinbar sei.

---

<sup>73</sup> Zitiert nach *Müller/Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts (Fn. 63), S. 520 f.

<sup>74</sup> *Riklin*, Neutralität (Fn. 57).

<sup>75</sup> *Müller/Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts (Fn. 63), S. 521.

<sup>76</sup> *Riklin*, Neutralität (Fn. 57).

<sup>77</sup> *Pascal Baur/Daniel Thürer*, Art. 197 Ziff 1 BV, Rz 3, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2014.

Im Anschluss an die herrschende Meinung der Völkerrechtsdoktrin hielt der schweizerische Bundesrat 1993 fest, dass das klassische Neutralitätsrecht auf Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta keine Anwendung finde. Der am 3. März 2002 in Kraft getretene Art. 197 Ziff. 1 der Bundesverfassung (BV),<sup>78</sup> welcher festlegt, dass die Schweiz der UNO beitrifft, dürfte im Sinne dieser geänderten Konzeption zu interpretieren sein, obwohl er merkwürdigerweise die Neutralität nicht erwähnt.<sup>79</sup> Gestützt auf Art. 197 Abs. 2 BV wurde vom Bundesrat am 24. Oktober 2002 – noch vor dem positiven Entscheid von Volk und Ständen vom 3. März 2002 – das Beitrittsgesuch an die Vereinten Nationen verabschiedet, das mit der folgenden (künftigen) Neutralitätserklärung verknüpft war<sup>80</sup>:

«[...] Die Schweiz ist ein neutraler Staat, dessen Status im Völkerrecht verankert ist. Für die UNO ist die Neutralität eines Mitgliedstaates mit den Verpflichtungen der UNO-Charta vereinbar und stellt einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der UNO dar. Die Schweiz bleibt auch als Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen neutral. [...]»<sup>81</sup>

Nach dem Willen des Bundesrates sollte bzw. soll mit der Neutralitätserklärung klargestellt werden, dass die schweizerische Neutralität integraler Bestandteil des UN-Beitritts ist, der dann am 10. September 2002 erfolgte. Tatsächlich soll die UN-Charta in allen Elementen ohne Vorbehalt übernommen werden. Es liegt allerdings nach *Pascal Baur* und *Daniel Thürer* die Annahme nahe, dass die Erklärung eine freie Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik sicherstellen soll, um etwa eine Beteiligung an Zwangsmassnahmen in jenen Fällen verhindern zu können, in denen das System der kollektiven Sicherheit nicht richtig funktioniert. Problematisch wäre auch der Fall der Nichtteilnahme der massgebenden Staaten an Zwangsmassnahmen oder Sanktionen, die sich gegen einen Nachbarstaat richten würden.<sup>82</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass militärische Sanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta (grundsätzlich) der schweizerischen Neutralität nicht entgegenstehen, sofern sie von der Mehrheit der Staaten getragen werden. In diesem Rahmen kann die Schweiz auch militärische Transit- und Überflugrechte gewähren. Die Beteiligung an militärischen Operationen im Sinne des *peace enforcement* wäre aber nach der Selbstbeschränkung in Art. 66 und Art. 66a des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>83</sup> nicht zulässig.<sup>84</sup> Demnach können aufgrund eines UN- oder OSZE-Mandates lediglich Einsätze zur Friedensförderung angeordnet werden. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist hingegen ausgeschlossen.

Abgesehen davon ergibt sich nach *Rainer Schweizer* und *Markus Mohler* aus den für die Schweiz geltenden völkervertraglichen und völkergewohnheitsrechtlichen Pflichten dauernder Neutrali-

---

<sup>78</sup> Siehe AS 2002 885.

<sup>79</sup> *Baur/Thürer*, Art. 197 Ziff. 1 BV, Rz 5 ff. (Fn. 77).

<sup>80</sup> Ebd. Rz 27.

<sup>81</sup> Zitiert nach *Baur/Thürer*, Art. 197 Ziff. 1 BV, Rz 28 (Fn. 77).

<sup>82</sup> *Baur/Thürer*, Art. 197 Ziff. 1 BV, Rz 31 (Fn. 77).

<sup>83</sup> SR 510.10.

<sup>84</sup> *Urs Saxer*, Art. 185 BV, Rz 39, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2014.

tät unverändert eine substanzielle Pflicht zur Sicherstellung einer genügenden Verteidigungsfähigkeit, etwa zur Abwehr von Luftangriffen, soweit dies zumutbar ist.<sup>85</sup> Auch *Oliver Diggelmann* und *Tilmann Altwicker* betonen die positive Verpflichtung der Schweiz, aufgrund ihrer Neutralität eine dauernde Verteidigungsbereitschaft aufrechtzuerhalten, sodass das schweizerische Staatsgebiet nicht von anderen Konfliktparteien für Angriffe benutzt werden kann.<sup>86</sup>

Ferner beschränkt das Neutralitätsrechtliche Verbot der Belieferung von Parteien internationaler Konflikte den Export von Kriegsmaterial. Nach der offiziellen Haltung der Schweiz gelte diese Beschränkung zwar nur für staatliche Lieferungen, doch vermag diese Position nicht mehr zu überzeugen, da die Staaten heute auch private Rüstungsexporte einer Bewilligungspflicht unterstellen und ihnen damit das Letztentscheidungsrecht über die Zulässigkeit eines Waffenexportes zukommt.<sup>87</sup>

In der jüngsten Vergangenheit wurde die Neutralitätsdiskussion im Hinblick auf eine mögliche Mitgliedschaft der Schweiz im UN-Sicherheitsrat geführt. Ob eine solche für die Schweiz als neutralen Staat rechtlich möglich wäre, ist nicht ganz klar bzw. umstritten. Ob eine solche Mitgliedschaft aus Neutralitätspolitischer Sicht opportun ist, ist eine andere Frage, wobei ausgeführt wurde, dass die Diskussion nicht unter Rückgriff auf vermeintlich rechtliche Bedenken geführt werden sollte.<sup>88</sup>

#### c) Die staats- und völkerrechtliche Dimension der schweizerischen Neutralität

Wie bereits ausgeführt wurde, stellte die Neutralität nach dem Konzept der Bundesverfassung von 1848 kein aussenpolitisches Ziel dar, sondern ein Mittel zur Erreichung und Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit. Daran hat die schweizerische Aussenpolitik stets festgehalten, wobei die Neutralität allerdings seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 einen Bedeutungswandel durchgemacht hat<sup>89</sup> bzw. angesichts des Ukrainekrieges neuerdings wieder durchmacht. Auch nach der heutigen, 1999 revidierten Bundesverfassung fungiert die Neutralität nicht als Ziel für sich, sondern als Mittel staatlicher Politik. *Giovanni Biaggini* spricht in diesem Zusammenhang von einem «instrumentellen Verständnis» der schweizerischen Neutralität.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> *Rainer J. Schweizer/Markus H.F. Mohler*, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz 28, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2014.

<sup>86</sup> *Oliver Diggelmann/Tilmann Altwicker*, Art. 58 BV N 23, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel 2015.

<sup>87</sup> *Jörg Künzli*, Art. 107 N 21, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel 2015.

<sup>88</sup> *Sian Affolter/Astrid Epiney*, At. 197 Ziff 1 BV N 6 f., in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel 2015.

<sup>89</sup> *Bernhard Ehrenzeller/Roland Portmann*, Art. 54 BV, Rz 33, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2014.

<sup>90</sup> *Giovanni Biaggini*, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft. Neuerungen im Rahmen der Verfassungsreform, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 1999, S. 722 (S. 724).

Die Bundesverfassung enthält keine Umschreibung der dauernden Neutralität.<sup>91</sup> Sie beschränkt sich darauf, die Zuständigkeitsregelungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) fortzuführen. Der Bundesrat und ihm folgend die Bundesversammlung haben bewusst von einer Verankerung der Neutralität in den aussenpolitischen Zielen in Art. 54 Abs. 2 BV abgesehen. So bestimmt die Bundesverfassung in Art. 173 Abs. 1 Bst. a bzw. in Art. 185 Abs. 1, dass die Bundesversammlung bzw. der Bundesrat «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» treffen.<sup>92</sup> Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV ist die Fortschreibung von Art. 85 Ziff. 6 aBV, wobei der Hinweis auf Kriegserklärungen und Friedensschlüsse entfiel. Die Bestimmung war in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten. Eine Minderheit in den Verfassungskommissionen der Räte hatte zwar deren Streichung verlangt. Dies wurde aber von der Ratsmehrheit abgelehnt, da die Streichung des Begriffes «Neutralität» möglicherweise die Annahme der neuen Verfassung in der Volksabstimmung gefährdet hätte.<sup>93</sup> Analoge Überlegungen galten für Art. 185 Abs. 1 BV.<sup>94</sup>

Die Neutralität wird in der Bundesverfassung somit nur in den Organzuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat angeführt. Durch diese Erwähnung, die ausschliesslich innerstaatliche Bedeutung hat, ist die Neutralität Bestandteil des schweizerischen Verfassungsrechts.<sup>95</sup> Die grundsätzliche Aufgabe der Neutralität würde eine Verfassungsrevision erforderlich machen.<sup>96</sup>

Daneben wären für die Aufgabe der Neutralität seitens der Schweiz die völkerrechtlichen Voraussetzungen zu beachten.<sup>97</sup> Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet es der Schweiz, die international anerkannte Neutralität unvermittelt aufzugeben. Zumindest müsste die Schweiz einen solchen Schritt bei den Signatarmächten der Pariser Akte vom November 1815 notifizieren.<sup>98</sup>

Der Beitritt der Schweiz zur NATO wäre nicht mit dem neutralitätsrechtlichen Status der Schweiz vereinbar, weil der NATO-Vertrag im Angriffsfall eine Verteidigungspflicht für die NATO-Mitglieder vorsieht. Nach *Helen Keller* ist hingegen eine Beteiligung an der NATO-Partnerschaft für den Frieden neutralitätsrechtlich unproblematisch, weil sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhe und keinerlei bindende Verpflichtungen zur Teilnahme an bestimmten Massnahmen enthalte.<sup>99</sup>

---

<sup>91</sup> *Helen Keller*, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2021, § 4 N 25. Siehe auch *Jörg Künzli*, Art. 185 N 15 ff., in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015.

<sup>92</sup> *Ehrenzeller/Portmann*, Art. 54 BV, Rz 33 (Fn. 89).

<sup>93</sup> *Urs Saxer*, Art. 173 BV, Rz 1, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*<sup>3</sup>, Zürich und St. Gallen 2014.

<sup>94</sup> Im Bereich der äusseren Sicherheit bestehen verschiedene Erlasse, so das Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996 (SR 946.202), das Embargogesetz vom 22. März 2002 (SR 946.231) oder das Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (SR 514.51).

<sup>95</sup> *Saxer*, Art. 185 BV, Rz 35 (Fn. 84).

<sup>96</sup> *Saxer*, Art. 185 BV Rz 38 (Fn. 84).

<sup>97</sup> Vgl. *Astrid Epiney*, Art. 54 BV N 32, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015.

<sup>98</sup> *Michael Merker/Philip Conradin*, Art. 173 BV N 19, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015.

<sup>99</sup> *Keller*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht* (Fn. 91), § 4 N 26.

#### d) Die begriffliche Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Vom Begriff des Neutralitätsrechts ist jener der Neutralitätspolitik abzugrenzen. Die Neutralitätspolitik wird definiert als die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten. *Die Neutralitätspolitik ist im Gegensatz zum Neutralitätsrecht (prinzipiell) keinen rechtlichen Schranken unterworfen bzw. ist in den Grenzen des Neutralitätsvölkerrechts frei.*<sup>100</sup>

Die schweizerische Bundesverfassung selbst verpflichtet nicht zu einer bestimmten Neutralitätspolitik. Das «Wie» der schweizerischen Neutralität, ob «aktiv», «passiv», «restriktiv» oder «umfassend» bleibt grundsätzlich dem politischen Diskurs überlassen.<sup>101</sup> Die neutralitätspolitischen Massnahmen können sich somit je nach Einschätzung der internationalen Lage ändern und fallweise weiterentwickelt werden.<sup>102</sup> Somit verfügen die neutralen Staaten über einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Definition ihrer Neutralitätspolitik.<sup>103</sup> Im Unterschied zur rechtlichen Seite der Neutralität ist die Bedeutung der Neutralitätspolitik in Konfliktzeiten aber ungleich schwerer zu fassen.<sup>104</sup>

#### e) Die Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik im Wandel der Zeit

Die Schweiz hat ihre Neutralität nicht immer gleich verstanden, was ein Blick in ihre aussenpolitische Praxis veranschaulicht.<sup>105</sup> So unterliegt die schweizerische Neutralitätspolitik starken Schwankungen.<sup>106</sup>

Seit 1953 entsendet die Schweiz mit Zustimmung aller Beteiligten Beobachter an die Waffenstillstandslinie in Korea, wobei die Zeit des Kalten Krieges an sich von einer passiven Neutralitätspolitik geprägt war. Eine aktive Neutralitätspolitik setzte sich erst 1990 durch, als der Bundesrat den autonomen Nachvollzug der UN-Sanktionsmassnahmen gegen den Irak als mit der Neutralität für vereinbar erklärt. 1995 erlaubte die Schweiz den Transit von Militärpersonen für Bosnien und Herzegowina im Rahmen einer vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Aktion. Eine entsprechende Anfrage der NATO 1999 im Kosovokrieg und 2003 im Irakkrieg lehnte die Schweiz ab, weil diese Angriffe nicht von den Vereinten Nationen autorisiert waren. 2011 öffnete sie ihren Luftraum für bewaffnete Überflüge im Libyenkonflikt im Rahmen der vom Sicherheitsrat autorisierten Kampfhandlungen.<sup>107</sup> Nach vorherrschender Auffassung ist die Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates mit der Neutralität vereinbar, weil es sich dabei nicht um Kampfhandlungen, sondern um Massnahmen zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit, also gewissermassen um «Polizeiaktionen» handle.<sup>108</sup>

---

<sup>100</sup> Saxer, Art. 185 BV Rz 41 (Fn. 84).

<sup>101</sup> Saxer, Art. 185 BV Rz 41 (Fn. 84).

<sup>102</sup> Patricia Egli/Milena Holzgang, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik: Ein Überblick, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2020, S. 600 (S. 601).

<sup>103</sup> Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2020<sup>10</sup>, N 204c.

<sup>104</sup> Egli/Holzgang, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik (Fn. 102), S. 610 f.

<sup>105</sup> Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht (Fn. 103), N 204c.

<sup>106</sup> Künzli, Art. 185 BV N 21, Basler Kommentar (Fn. 91).

<sup>107</sup> Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht (Fn. 103), N 204c.

<sup>108</sup> Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht (Fn. 103), N 204d.

Der schweizerische Bundesrat hat allerdings schon im Neutralitätsbericht von 1993<sup>109</sup> festgehalten, dass sogar Wirtschaftssanktionen *ausserhalb* der Vereinten Nationen gegenüber einem völkerrechtlichen Rechtsbrecher eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion haben können und dann mit dem Sinn und Geist der Neutralität im Einklang stünden.<sup>110</sup> Es wurde ebenso anerkannt, dass dem grundsätzlich bestehenden neutralitätspolitischen Handlungsspielraum dahingehend rechtliche Grenzen gesetzt sind, dass ein neutraler Staat, der sich nicht an solchen Sanktionen gegen Friedensstörer beteiligt, selbst gegen das Völkerrecht verstossen könnte.<sup>111</sup>

In Fortführung dieser angepassten Neutralitätspolitik ist die Entscheidung des Bundesrates vom 28. Februar 2022 zu sehen, die Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland vollständig zu übernehmen.<sup>112</sup> Es wurde jedoch offen gelassen, ob die Schweiz auch in Zukunft die Sanktionen der Europäischen Union ungeschmälert nachvollziehen werde, denn die Entscheidung des Bundesrates stelle eine Reaktion auf eine ausserordentliche Situation dar, in welcher eine massive Verletzung des Völkerrechts vorliege.<sup>113</sup>

Hier gilt es aber zu bedenken, dass die Schweiz ihren völkerrechtlichen Neutralitätsstatus nicht einseitig abändern kann. Eine Modifikation des von der Schweiz geübten Neutralitätsvölkerrechts bedarf des Konsenses seitens der internationalen Staatengemeinschaft. Unter diesem Blickwinkel erscheint es fraglich, ob sich die von der Schweiz gegen Russland verhängten Wirtschaftssanktionen, welche sich gerade nicht auf einen UN-Sicherheitsratsbeschluss nach Kapitel VII der UN-Charta stützen können, mit dem Neutralitätsvölkerrecht vereinbaren lassen. Es kann daher nicht erstaunen, dass die schweizerische Neutralität von Russland offenbar in Zweifel gezogen wird und die Schweiz von der russischen Regierung am 7. März 2022 auf die «Liste der unfreundlichen Staaten» gesetzt wurde.<sup>114</sup> Wie auch immer man diese Frage beantworten mag – und vielleicht lässt sich diese Frage derzeit auch nicht eindeutig klären –, so steht doch fest, dass die schweizerische Neutralitätspraxis im gegenwärtigen Ukrainekrieg massiv von jener während des Zweiten Weltkrieges gegenüber den Alliierten und dem Aggressor Deutsches Reich abweicht.

Was die Zusammenarbeit der Schweiz mit ausländischen militärischen Stellen im Rahmen einer veränderten Neutralitätspolitik seit Anfang der 1990er Jahre angeht, so darf diese gemäss Völkerrecht ausschliesslich das Ziel haben, die Verteidigung der Schweiz im Fall eines Krieges bzw. die Verhinderung eines Krieges sicherzustellen. Nicht erfasst ist hingegen die Zusammenarbeit, die einen Staat in einem künftigen Krieg mit einem anderen Staat bevorteilen würde und bei der ein möglicher Gewinn für die Sicherheit der Schweiz höchstens eine Nebenwirkung wäre. In diesem Sinne lässt sich nach *Marco Sassoli* eine Verletzung des Neutralitätsrechts ausmachen, wenn – wie im Fall der Zuger Firma Crypto AG – mit Wissen schweizerischer Geheimdienste während eines

---

<sup>109</sup> Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993 (BBl 1994 I 153).

<sup>110</sup> BBl 1994 I 241 f.

<sup>111</sup> *Egli/Holzgang*, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik (Fn. 102), S. 610 f.

<sup>112</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87386.html>, abgerufen: 19.10.2022.

<sup>113</sup> *Egli/Holzgang*, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik (Fn. 102), S. 600.

<sup>114</sup> Vgl. die Kritik an dieser russischen Massnahme in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 9. März 2022, S. 8 («Russlands unfreundlicher Umgang mit der Schweiz»).

internationalen bewaffneten Konfliktes manipulierte Chiffriergeräte an Kriegsgegner der USA geliefert wurden. Ebenfalls lässt sich dies möglicherweise auf eine Lieferung an einen Staat ausdehnen, von dem schon in Friedenszeit feststeht, dass er zum Kriegsgegner werden würde. Da die betroffenen Staaten auf die Qualität und Sicherheit der in der neutralen Schweiz hergestellten Sicherheitsprodukte vertrauten, verletzte dies nicht nur die neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungspflicht in militärischen Fragen, sondern untergrub auch wichtige Elemente der eidgenössischen Neutralitätspolitik, nämlich die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Schweiz.<sup>115</sup>

Nach heutigem Selbstverständnis verfolgt die Schweiz eine eigene Neutralitätspolitik, die im Zeichen der humanitären Tradition und der Universalität ihrer internationalen Beziehungen steht. Letzteres besagt, dass sie bemüht ist, mit allen Staaten unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung gute Beziehungen zu pflegen. Dies gelte auch für die Anerkennung von Staaten, sofern die konstitutiven Elemente von Staatsvolk, Staatsgebiet und souveräner Staatsgewalt vorhanden seien.<sup>116</sup> Der Bundesrat versteht die Neutralität auch als ein Mittel, um den Frieden in der Welt mitzugestalten. In Form von sogenannten «Guten Diensten» will die Schweiz einen aktiven Beitrag zur Friedensförderung leisten. In früherer Zeit war die Humanität gegenüber Flüchtlingen als moralische Erfüllung der Neutralität betrachtet worden.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> *Marco Sassoli*, Die schweizerische Neutralität und der Fall Crypto AG, *Swiss Review of International und European Law (SRIEL)* 2021, S. 523 (S. 538 f.).

<sup>116</sup> *Keller*, in: *Biaggini/Gächter/Kiener*, Staatsrecht (Fn. 91), § 4 N 29.

<sup>117</sup> *Merker/Conradin*, Art. 173 N 20, in: *Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney* (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015.



#### IV. DIE «IMMERWÄHRENDE NEUTRALITÄT» ÖSTERREICHS

##### a) Der Staatsvertrag von Wien und das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs von 1955

Österreich stand von 1945 bis 1955 unter der Besetzung der alliierten Siegermächte. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Kalten Krieges favorisierte die Sowjetunion in den Staatsvertragsverhandlungen mit Österreich zunehmend die Schaffung eines neutralen Alpenkeils zwischen den NATO-Staaten BRD und Italien. Die Neutralisierung Österreichs wurde damit zur politischen *Conditio sine qua non* für die Wiederherstellung eines souveränen Österreich. Gemäss dem Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 sollte sich Österreich international dazu verpflichten, eine immerwährende Neutralität nach der Art zu handhaben, wie sie von der Schweiz geübt wird. Das Memorandum war nach österreichischer Lesart kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern lediglich eine «Verwendungszusage» der österreichischen Regierungsdelegation, für die Herbeiführung gewisser Massnahmen Sorge zu tragen.<sup>118</sup> Nach dem Inkrafttreten des Staatsvertrages von Wien vom 15. Mai 1955 galt es, die Verwendungszusage in eine staats- und völkerrechtlich einwandfreie Neutralitätsverpflichtung umzusetzen. Am 26. Oktober 1955, nachdem der letzte Besatzungssoldat Österreich verlassen hatte, beschloss der österreichische Nationalrat «aus freien Stücken» das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs.<sup>119</sup> Darin erklärt Österreich zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach aussen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes seine immerwährende Neutralität mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen (Art. 1). Österreich werde «in aller Zukunft» keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen (Art. 2).<sup>120</sup> In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage wurde ausgeführt, dass ein dauernd neutraler Staat in seinen sonstigen völkerrechtlichen Grundrechten vollkommen unbeschränkt bleibe. Die dauernde Neutralität sei mit der Zugehörigkeit zu internationalen Staatenorganisationen durchaus vereinbar, sofern diese nicht einen militärischen Charakter hätten.<sup>121</sup>

##### b) Die völkerrechtliche Notifikation der österreichischen Neutralität

Die staatsrechtliche Neutralitätsdeklaration Österreichs im Neutralitätsgesetz bewirkte nur eine innerstaatlich relevante Selbstbindung. Erst die Notifikation des Neutralitätsgesetzes an alle 65 Staaten, mit denen Österreich damals diplomatische Beziehungen unterhielt, übertrug diese Verpflichtung auf die völkerrechtliche Ebene. Das dadurch entstehende einseitige völkerrechtliche Rechtsgeschäft eines Versprechens wurde durch formelle Anerkennung bzw. blosser Kenntnisnahme seitens der anderen Staaten nach verbreiteter Ansicht völkerrechtlich verpflichtend. Damit beruht die österreichische Neutralität völkerrechtlich nicht auf einem Vertrag, sondern auf

---

<sup>118</sup> Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2881 ff. und Rz 2873 ff.

<sup>119</sup> BGBl. 1955/211.

<sup>120</sup> BGBl. 1955/211.

<sup>121</sup> EBRV 598 BlgNR VII. GP, S. 3.

aufeinander bezogenen einseitigen Rechtsgeschäften (Versprechen und Annahme) bzw. auf stillschweigender Anerkennung.<sup>122</sup> Liechtenstein hat die immerwährende Neutralität Österreichs am 31. August 1956 anerkannt.<sup>123</sup> Spätere explizite Anerkennungen erfolgten 1971 durch die Volksrepublik China und 1980 durch Burundi.<sup>124</sup> Die im Moskauer Memorandum in Erwägung gezeigte Garantie im formellen Sinne kam nicht zustande, doch könnten die Formulierungen des Art. 2 des Staatsvertrages von Wien als garantieähnliche Bestimmungen betrachtet werden.<sup>125</sup>

c) Die weitere Entwicklung der österreichischen Neutralität im staats- und europarechtlichen Kontext seit 1975

1975 wurde ein Art. 9a in das österreichische B-VG eingefügt, demzufolge sich Österreich «insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität» zur umfassenden Landesverteidigung bekennt (Abs. 1). Zu dieser gehören die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung (Abs. 2). Ferner wurden die Bestimmungen des Art. 79 B-VG über die Aufgaben des Bundesheeres terminologisch dieser Aussage angepasst.<sup>126</sup>

Beim Neutralitätsgesetz von 1955 handelt es sich um einfaches Bundesverfassungsrecht, also nicht um ein «Baugesetz» oder einen «Baustein» der Verfassung. Es kann daher ohne Volksabstimmung gemäss Art. 44 Abs. 3 B-VG durch ein späteres Verfassungsgesetz wieder abgeändert oder aufgehoben werden. Hingegen ist eine Abänderung oder Aufhebung durch ein einfaches Gesetz unzulässig.

Eine «Modifikation» der österreichischen Neutralität erfolgte durch die Einfügung des Art. 23f B-VG 1994 sowie dessen Novellierung 1998 und 2008.<sup>127</sup> Seit der Lissabon-Begleitnovelle von 2010 samt Umbenennung in Art. 23j B-VG<sup>128</sup> heisst es ebendort: «Österreich wirkt an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V Kapitel 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit, der in Art. 3 Abs. 5 und in Art. 21 Abs. 1 insbesondere die Wahrung beziehungsweise Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen vorsieht. Dies schließt die Mitwirkung an Aufgaben gemäss Art. 43 Abs. 1 dieses Vertrags sowie an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden [...]» Art. 23j B-VG erlaubt somit auch die Mitwirkung an Kampfeinsätzen («Petersberger Aufgaben»), sofern sie durch UN-Beschlüsse gedeckt sind.<sup>129</sup> Die Entsendung von Truppen erfolgt nach den Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG).<sup>130</sup> Mit dem früheren Verständnis der Neutralität – jenem von 1955 – wäre dies nicht vereinbar. Nach

---

<sup>122</sup> Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2858 f.

<sup>123</sup> Diese Anerkennung hat keinen Niederschlag im liechtensteinischen Landesgesetzblatt gefunden.

<sup>124</sup> Siehe Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2<sup>2</sup>, Wien 1991, S. 480.

<sup>125</sup> Vgl. Hermann Baltl/Gernot Kocher, Österreichische Rechtsgeschichte<sup>7</sup>, Graz 1993, S. 291.

<sup>126</sup> BGBl. 1930/1 idF BGBl. 1975/368. Siehe auch die EBRV 1461 BlgNR XIII. GP.

<sup>127</sup> Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2890.

<sup>128</sup> BGBl. I 2010/57.

<sup>129</sup> Walter Berka, Verfassungsrecht<sup>8</sup>, Wien 2021, S. 67.

<sup>130</sup> BGBl. I 1997/38 idF BGBl. I 1998/35.

*Theo Öhlinger* und *Harald Eberhard* kann daher nicht mehr von einer integralen, sondern nur mehr von einer differentiellen Neutralität Österreichs gesprochen werden.<sup>131</sup>

Zu verweisen ist ferner auf die Solidaritätsverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten gemäss Art. 42 Abs. 7 EUV, welche im Falle eines bewaffneten Angriffes auf einen Mitgliedstaat zur Hilfe und Unterstützung im Einklang mit Art. 51 der UN-Charta verpflichtet. Weil diese Beistandsklausel allerdings ausdrücklich den «besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten» unberührt lässt, können die neutralen Mitgliedstaaten eine militärische Hilfeleistung verweigern.<sup>132</sup> Laut *Walter Berka* würden dadurch die Verpflichtungen Österreichs aus dem Neutralitätsgesetz auch in diesem Rahmen gewahrt.<sup>133</sup>

#### d) Die Teilnahme Österreichs an der NATO-Partnerschaft für den Frieden

Am 10. Februar 1995 nahm Österreich zudem die Einladung zur «Partnerschaft für den Frieden» (PfP) der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) an und unterzeichnete ein diesbezügliches Rahmendokument. Zur Regelung des Status von ausländischen Truppen, die sich im Rahmen der PfP in Österreich aufhalten, und zur Regelung des Status von österreichischen Truppen, die sich im Rahmen der PfP im Ausland aufhalten, bedurfte es eines eigenen völkerrechtlichen Abkommens,<sup>134</sup> welches in Gestalt des Übereinkommens zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten vom 19. Juni 1995 samt einem Zusatzprotokoll erfolgt ist.<sup>135</sup> Um die Rechtsklarheit zu gewährleisten und so unterschiedliche Regelungen für die Truppen von verschiedenen truppenstellenden Staaten, seien sie NATO-Mitglied oder PfP-Teilnehmer, zu vermeiden, wird dabei das am 19. Juni 1951 in London unterzeichnete Truppenstatut der NATO<sup>136</sup> im Verhältnis zwischen den Parteien des gegenständlichen Übereinkommens so angewandt, als ob die Staaten Vertragsparteien dieses Statuts wären.<sup>137</sup> Die Zusammenarbeit Österreichs mit der NATO im Rahmen der «Partnerschaft für den Frieden» ist neutralitätspolitisch sicherlich diskussionswürdig, scheint aber neutralitätsrechtlich unbedenklich zu sein, weil daran keine militärische Beistandspflicht geknüpft ist. Freilich ist eine solche Zusammenarbeit nicht mehr vom klassischen Neutralitätsverständnis gedeckt, wie es gerade von der Sowjetunion gefordert wurde, welche 1966 bereits ein wirtschaftliches Arrangement Österreichs mit den Europäischen Gemeinschaften als bedenklich eingestuft hatte.<sup>138</sup>

---

<sup>131</sup> *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, *Verfassungsrecht*<sup>12</sup>, Wien 2019, S. 71.

<sup>132</sup> *Hans-Joachim Cremer*, EUV Art 42 Rz 16 ff., in: Christian Callies, Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*<sup>6</sup>, München 2022.

<sup>133</sup> *Berka*, *Verfassungsrecht* (Fn. 129), S. 67.

<sup>134</sup> EBRV 943 BlgNR XX. GP, S. 10 f.

<sup>135</sup> BGBl. III 1998/136 idF BGBl. III 2000/178 sowie BGBl. III 1998/137 idF BGBl. III 2007/129.

<sup>136</sup> BGBl. III 1998/135.

<sup>137</sup> EBRV 943 BlgNR XX. GP, S. 13.

<sup>138</sup> So erklärte der sowjetische Staatspräsident *Nikolai W. Podgorny* am 20. November 1966 im österreichischen Rundfunk und Fernsehen, dass ein Arrangement Österreichs mit dem Gemeinsamen Markt dazu führen würde, dass Österreich nicht nur durch wirtschaftliche, sondern auch durch bestimmte wirtschaftliche Verpflichtungen gebunden wäre. Dies würde aber, mit oder ohne Absicht, zur Abkehr vom Staatsvertrag von 1955 und vom bewährten neutralen Kurs führen, der für das österreichische Volk von grossem Nutzen sei. Der Text der sowjetischen Erklärung ist auszugsweise abgedruckt bei: *Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer*, *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 2<sup>2</sup>, Wien 1991, S. 497.

Durch das österreichische Truppenaufenthaltsgesetz von 2001<sup>139</sup> wird ausserdem der Verteidigungsminister im Einvernehmen mit dem Aussenminister ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen den Aufenthalt ausländischer Truppen im Land zu gestatten. Der Aufenthalt umfasst dabei nach § 1 Abs. 2 leg. cit. das Überqueren der Grenze, den *vorübergehenden* Aufenthalt in und das Verlassen von österreichischem Hoheitsgebiet. Das genannte Übereinkommen von 1995 und das NATO-Truppenaufenthaltsstatut von 1951 bleiben vom Truppenaufenthaltsgesetz unberührt (§ 4).

e) Zur Verankerung der Neutralität im österreichischen Strafrecht

Mit dieser Entwicklung einhergehend wurde der Straftatbestand der Neutralitätsgefährdung in § 320 StGB durch Ausnahmebestimmungen für militärische Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der UN-Charta, Massnahmen der Friedenssicherung der OSZE und Beschlüsse des Rates der EU im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingeschränkt. Durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2002<sup>140</sup> wurde die Überschrift von § 320 StGB in «Verbotene Unterstützung von Parteien bewaffneter Konflikte» umbenannt.<sup>141</sup> Den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass durch die wortgetreue Umschreibung des Tatbestandes schon im Titel präziser zum Ausdruck gebracht werden soll, worum es in der Bestimmung seit jeher geht: nicht bloss um die Neutralitätsgefährdung, die nur im Falle eines Krieges eintreten könne, sondern um die Störung der Beziehungen zum Ausland im Sinne der Überschrift des 24. Abschnitts durch verbotene Interventionen in jeglichem bewaffneten Konflikt, zumal Kriege im völkerrechtlichen Sinne in der politischen Realität kaum mehr eine Rolle spielten.<sup>142</sup> Angesichts der Ausnahmefälle des § 320 Abs. 2 StGB konstatierten die Innsbrucker Strafrechtsprofessoren *Christian Bertel* und *Klaus Schwaighofer*, dass von der österreichischen Neutralität «nicht mehr viel übriggeblieben» sei.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> BGBl. I 2001/57 idF BGBl. I 2019/102.

<sup>140</sup> BGBl. I 2002/134.

<sup>141</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2909.

<sup>142</sup> EBRV 1166 BlgNR XXI. GP, S. 46.

<sup>143</sup> *Christian Bertel/Klaus Schwaighofer*, Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II<sup>14</sup>, Wien 2020, § 320 StGB Rz 5.

## V. DIE NEUTRALITÄTSFRAGE IN DER LIECHTENSTEINISCHEN GESCHICHTE

### a) Liechtenstein als Teil des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation bis 1806

Als Territorien des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation bzw. des Schwäbischen Reichskreises mussten die Grafschaft Vaduz und die Herrschaft Schellenberg bzw. später das Fürstentum Liechtenstein in den Reichskriegen, zuletzt in den Koalitionskriegen gegen Frankreich, Soldaten stellen.

### b) Liechtenstein als Mitglied des Rheinbundes (1806–1813)

Mit der Rheinbundakte vom 12. Juli 1806 bzw. der Niederlegung der römisch-deutschen Kaiserkrone durch *Franz II.* am 6. August 1806 wurde Liechtenstein formell ein souveräner Staat. Art. 35 der Rheinbundakte statuierte jedoch, dass zwischen Frankreich und den rheinischen Bundesstaaten ein Bündnis bestand, «vermöge wessen jeder Krieg auf dem festen Lande, den einer der kontrahierenden Theile zu führen haben könnte, für alle andere unmittelbar zur gemeinsamen Sache wird.»<sup>144</sup> Somit wurden alle Landkriege, die Napoleon bis zum Zerfall des Rheinbundes 1813 führte, ipso iure auch zu Kriegen der Rheinbundstaaten. Liechtenstein hatte im Kriegsfall ein Truppenkontingent von 40 Mann zu stellen. Es entledigte sich dieser Verpflichtung 1806 und 1809 durch Verträge mit dem Herzogtum Nassau, das gegen Bezahlung die Rekrutierung, die Stellung und die militärische Organisation des Kontingents übernahm.<sup>145</sup>

In den Befreiungskriegen forderten die alliierten Mächte von den ehemaligen Rheinbundstaaten die doppelte Anzahl an Soldaten für den Kampf gegen Frankreich. Die liechtensteinische Truppe wurde 1814 durch einen Vertrag in den Militärkörper des Grossherzogtums Baden integriert und rückte im Februar 1814 und Mai 1815 aus, wurde jedoch in keine Kämpfe verwickelt.

### c) Liechtenstein als Mitglied des Deutschen Bundes (1815–1866)

Als Mitglied des Deutschen Bundes musste Liechtenstein zwischen 1815 und 1866 ein Militärkontingent von einem Prozent sowie eine Reserve von einem halben Prozent der Bevölkerung unterhalten. In Art. XI der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815<sup>146</sup> versprachen die Bundesglieder sowohl ganz Deutschland als auch jeden einzelnen Bundesstaat gegen jeden Angriff in Schutz zu nehmen. Kein Mitglied durfte nach erklärtem Bundeskrieg Verhandlungen mit dem Feind aufnehmen und weder einen Waffenstillstand noch einen Separatfrieden schliessen. Das Recht, Allianzen einzugehen, blieb zwar erhalten, doch durften diese nicht gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet sein.<sup>147</sup>

Die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes von 1821 und 1822 regelte die Details der von den einzelnen Bundesgliedern zu stellenden Truppen.<sup>148</sup> 1836 wurde zwischen den Fürstentümern

---

<sup>144</sup> LI LA U 107, zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42322](http://www.e-archiv.li/D42322), abgerufen: 12.10.2022.

<sup>145</sup> *Rupert Quaderer*, «Nassau (Herzogtum)», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Nassau\\_\(Herzogtum\)](https://historisches-lexikon.li/Nassau_(Herzogtum)), abgerufen: 12.10.2022.

<sup>146</sup> LI LA SgRV 1815/1, zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42785](http://www.e-archiv.li/D42785), abgerufen: 12.10.2022

<sup>147</sup> *Wolf D. Gruner*, *Der Deutsche Bund 1815–1866*, München 2012, S. 391 ff.

<sup>148</sup> *Cyrus Beck*, *Spuren der liechtensteinischen Konstitutionellen Verfassung von 1862 in der Verfassung von 1921. Kontinuität im Wandel*, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR), S. 1156.

Liechtenstein, Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen ein Vertrag über die Bildung eines gemeinsamen Bataillons geschlossen, der bis zum Aufgehen der beiden Fürstentümer Hohenzollern in Preussen 1849 bestand. Von Mai bis September 1849 wurden die liechtensteinischen Soldaten bei der Niederwerfung des Aufstands in Baden eingesetzt und dabei in das Gefecht bei Oos<sup>149</sup> verwickelt.<sup>150</sup>

Nach § 21 Abs. 1 der Konstitutionellen Verfassung vom 26. September 1862<sup>151</sup> war jeder Waffenfähige bis zum zurückgelegten 60. Lebensjahr im Falle der Not zur «Vertheidigung des Vaterlandes» verpflichtet. Gemäss § 49 der Verfassung erfolgte die Aushebung des Kontingents aufgrund der Gesetze zur Rekrutenaushebung<sup>152</sup>. Die Erteilung der Zustimmung zu der jährlichen Aushebung erteilte der liechtensteinische Landtag. Er durfte sie – soweit es die Bundesvorschriften vorsahen – nicht verweigern. Dadurch sollten mögliche Normenkonflikte mit den Bundespflichten vermieden werden.<sup>153</sup>

Ob Liechtenstein überhaupt am preussisch-österreichischen Waffengang von 1866 teilnahm, der aus der Sicht des Deutschen Bundes keinen Krieg im Rechtssinne, sondern eine interne Bundesexekution gegen das vertragsbrüchige Preussen darstellte,<sup>154</sup> wurde unterschiedlich beantwortet. Fest steht, dass von Liechtenstein bzw. an Liechtenstein keine Kriegserklärung ausgesprochen wurde, dass das liechtensteinische Militärkontingent lediglich Wachdienste am Stilfser Joch und am Wormser Joch in Südtirol übernahm und dass Liechtenstein in den Friedensschlüssen mit Preussen und mit Italien keine Erwähnung fand. Nach *Geiger* stand Liechtenstein 1866 weder faktisch noch rechtlich mit Preussen im Krieg. Dies war umso deutlicher, als das liechtensteinische Militärkontingent von Fürst *Johann II.* Österreich zur Verteidigung der Tiroler Grenze gegen italienische Freischaren zur Verfügung gestellt wurde und es erst am 26. Juli 1866 zum Zeitpunkt des Vorfriedens von Nikolsburg nach Tirol ausrückte.<sup>155</sup> An der Tiroler Grenze wiederum herrschte vom 25. Juli bis zum 11. August ein Waffenstillstand, der am 12. August 1866 um vier Wochen verlängert wurde. Liechtenstein wurde somit keineswegs bei den Friedensschlüssen «vergessen», wie *Raton* meinte.<sup>156</sup>

#### d) Auflösung des liechtensteinischen Militärs 1868

Da mit der Auflösung des Deutschen Bundes 1866 die Verpflichtung zur Stellung von Soldaten erloschen war, bewilligte der Landtag keine Gelder mehr für das Kontingent. Am 12. Februar 1868

---

<sup>149</sup> Zu diesem Gefecht siehe *Rupert Quaderer-Vogt*, ... wird das Contingent als das Unglück des Landes angesehen. Liechtensteinische Militärgeschichte von 1814 bis 1849, JBL 90 (1991), S. 240 ff.

<sup>150</sup> *Fabian Frommelt/Rupert Quaderer*, «Militär», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Militär>, abgerufen: 12.10.2022.

<sup>151</sup> LI LA SgRV 1862/5, zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42357](http://www.e-archiv.li/D42357); abgerufen: 25.03.2022.

<sup>152</sup> Z. B. das Gesetz vom 13. April 1863 betreffend die Rekrutenaushebung im Jahre 1863, LGBl. 1863 Nr. 2/3 (LR 510.1).

<sup>153</sup> *Beck*, Spuren der liechtensteinischen Konstitutionellen Verfassung (Fn. 148), S. 1156.

<sup>154</sup> Infolge des Fehlschlages der vom Deutschen Bund gegen Preussen eingeleiteten Exekution hat sich aber die preussische Auffassung, dass ein Krieg stattgefunden habe, durchgesetzt. *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III<sup>3</sup>, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1988, S. 556.

<sup>155</sup> Zu den Details dieser Militärunternehmung siehe: *Josef Ospelt*, Der 1866er Feldzug des fürstlich liechtensteinischen Bundeskontingentes mit kurzer Lebensbeschreibung des Hauptmanns und Landestechnikers Peter Rheinberger und einem Bilde, JBL 24 (1924), S. 39–75.

<sup>156</sup> *Peter Geiger*, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 – 1866, in: JBL 70 (1970), S. 391 ff.

verfügte Fürst Johann II. dessen Aufhebung. Seitdem verfügt Liechtenstein über kein Militär mehr.<sup>157</sup>

Die im März 1921 vom Landtag beschlossene Landeswehr<sup>158</sup>, die der Regierung zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung dienen sollte, wurde nie aufgestellt.<sup>159</sup> Am 29. November 1944 erging aufgrund des Vollmachtengesetzes von 1933 eine Regierungsverordnung betreffend den Waffengebrauch durch Angehörige der Polizei und Hilfspolizei für den Grenzdienst.<sup>160</sup> Diese Verordnung wurde 1949 durch das Staatsschutzgesetz<sup>161</sup> aufgehoben.

#### e) Liechtensteins Haltung im Ersten Weltkrieg

Bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges gab Liechtenstein keine offizielle Neutralitätserklärung ab.<sup>162</sup> Da Liechtenstein enge Beziehungen zu Österreich unterhielt, mit dem es seit 1852 über einen Zollvertrag verbunden war, wurden liechtensteinische Staatsangehörige in Frankreich, Russland und Grossbritannien interniert oder verloren ihr Vermögen. Im September 1914 erging über die amerikanische Gesandtschaft eine Anfrage des britischen Foreign Office an die fürstliche Hofkanzlei in Wien zur Stellung Liechtensteins im gegenwärtigen Krieg. Landesverweser *Leopold von Imhof* und der Leiter der Hofkanzlei *Hermann von Hampe* schlugen dem Fürsten vor, die Neutralität Liechtensteins zu erklären. Am 17. September hielt Fürst *Johann II.* gegenüber Zentralkommandant *Ferdinand Böhm von Bawenberg* fest, dass weder humanitäre Gaben für österreichische Verwundete noch der Zollvertrag mit Österreich der Neutralität widersprechen würden, und sprach sich vorerst gegen eine Neutralitätserklärung aus. Am 25. September 1914 teilte dann allerdings das k.u.k. Ministerium des Äussern der amerikanischen Botschaft in Wien mit, dass sich Liechtenstein im gegenwärtigen Krieg als neutral betrachte. In diesem Sinne beantwortete auch der britische Aussenminister *Sir Edward Grey* am 17. November 1914 eine entsprechende Anfrage im britischen Unterhaus.<sup>163</sup> Die liechtensteinische Regierung stellte weiters einer Reihe von im Ausland wohnenden Liechtensteinern über deren Ansuchen amtliche Bestätigungen über die Neutralität Liechtensteins aus.<sup>164</sup>

Auch im wirtschaftlichen Bereich war die Neutralitätspolitik spürbar. Die im Juni 1915 gegründete *Société Suisse de Surveillance Économique (S.S.S.)*, die den grössten Teil des Aussenhandels und den Kompensationsverkehr der Schweiz mit den Mittelmächten kontrollierte, erkannte Liechtenstein zunächst als neutralen Staat an und ermöglichte dadurch weiterhin Lebensmittel- und Rohstofflieferungen an das Land. Mit Schreiben vom 16. Februar 1916 orientierte

---

<sup>157</sup> Fabian Frommelt/Rupert Quaderer, «Militär» (Fn. 150).

<sup>158</sup> Gesetz vom 12. März 1921 betreffend die Errichtung einer bewaffneten Landeswehr, LGBl. 1921 Nr. 5 (LR 130). Vgl. auch das Gesetz vom 21. März 1926 über die Aufhebung des Gesetzes betreffend die Errichtung einer bewaffneten Landeswehr, LGBl. 1926 Nr. 10 (LR 130).

<sup>159</sup> *Rupert Quaderer*, «Landeswehr», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Landeswehr>, abgerufen: 12.10.2022.

<sup>160</sup> LGBl. 1944 Nr. 22 (LR 143.01).

<sup>161</sup> LGBl. 1949 Nr. 8 (LR 130).

<sup>162</sup> Siehe dazu eingehend: *Rupert Quaderer-Vogt*, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926*, Bd. 1, Vaduz und Zürich 2014, S. 140.

<sup>163</sup> *Lukas Ospelt/Paul Vogt*, *Historischer Kontext*, in: *Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.)*, *Krieg, Souveränität und Demokratisierung. Dokumente zur liechtensteinischen Geschichte zwischen 1900 und 1930*, Vaduz und Zürich 2015, S. 35 und S. 283.

<sup>164</sup> Ebd., S. 397.

jedoch die französische Regierung den Schweizer Bundesrat darüber, dass sie den Standpunkt der S.S.S. nicht teile. Sie vertrat die Auffassung, dass Liechtenstein nicht in der Lage sei, seine Rechte zu wahren oder die Pflichten eines neutralen Staates zu erfüllen, weil es der Kontrolle und Autorität des Feindes unterworfen sei. Frankreich betrachte daher Liechtenstein, solange es sich innerhalb der österreichisch-ungarischen Zollgrenze befinde, hinsichtlich des Handelsverkehrs als den feindlichen Territorien gleichgestellt. In der Antwortnote an den französischen Gesandten in Bern stellte Landesverweser *Imhof* den Zollvertrag mit Österreich als reines Wirtschaftsabkommen dar, welches die politische Selbstständigkeit des Landes nicht berühre. Eine Lockerung der Blockadebestimmungen der Entente gegenüber Liechtenstein konnte indessen während des Krieges nicht erreicht werden.<sup>165</sup> Weil der Erste Weltkrieg auch ein Krieg der Wirtschaftsblockaden und Wirtschaftsboykotte war, liessen sich neutralitätspolitische und wirtschaftliche Fragen nicht strikt trennen.<sup>166</sup>

Der Neutralitätsstatus Liechtensteins war gegen Ende des Krieges selbst für Österreich-Ungarn nicht mehr eindeutig. Dies zeigte sich an einer Anfrage des k.u.k. Aussenministeriums an die fürstliche Hofkanzlei im April 1918, ob sich Liechtenstein mit den Entente-Mächten im Kriegszustand befinde oder ob ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen erfolgt sei.<sup>167</sup> Nach Auffassung von Landesverweser *Imhof* erübrigte sich eine formelle Neutralitätserklärung<sup>168</sup> mit Rücksicht auf das Fehlen militärischer Einrichtungen.<sup>169</sup>

In einem Memorandum der liechtensteinischen Regierung vom 20. Mai 1919 an die Pariser Friedenskonferenz wurde betont, dass Liechtenstein seit der Auflösung des Deutschen Bundes 1866 mit anderen Staaten kein Bündnis mehr eingegangen sei. Demgemäss habe sich Liechtenstein als vollkommen neutral betrachtet und auch während des Ersten Weltkrieges stets diese Haltung beachtet.<sup>170</sup>

#### f) Exkurs: Die Wehrpflicht nach der liechtensteinischen Verfassung von 1921

Wörtlich gleichlautend mit dem bereits erwähnten § 21 Abs. 1 der Konstitutionellen Verfassung von 1862 ist der nach wie vor geltende Art. 44 Abs. 1 der Landesverfassung vom 5. Oktober 1921<sup>171</sup>, der auch die Verfassungsrevision von 2003 unbeschadet überstanden hat. Die beiden in die Verfassung mündenden Entwürfe von *Josef Peer* von Anfang 1921 enthielten dieselbe Bestimmung zur Wehrpflicht in § 43 Abs. 1 bzw. § 44 Abs. 1. Weder in der vorberatenden Verfassungskommission noch in der Sitzung des Landtags vom 24. August 1921, in der die Vorlage angenommen wurde, wurde die Bestimmung zur Wehrpflicht erörtert. So bleiben die Motive für die Beibehaltung der Wehrpflicht in der Verfassung von 1921 unklar.<sup>172</sup> Wenn auch die verfassungsmäs-

---

<sup>165</sup> Ebd., S. 36.

<sup>166</sup> *Rupert Quaderer-Vogt*, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein*, Bd. 1 (Fn. 162), S. 147.

<sup>167</sup> Ebd., S. 37.

<sup>168</sup> Die archivalischen Quellen zeichnen ein widersprüchliches Bild des offiziellen Liechtenstein. Unklar bleibt vor allem, was genau Fürst *Johann II.* und Landesverweser *Leopold von Imhof* damals unter einer «formellen» Neutralitätserklärung verstanden.

<sup>169</sup> Ebd., S. 316.

<sup>170</sup> Ebd., S. 397.

<sup>171</sup> LGBL 1921 Nr. 15 (LR 101).

<sup>172</sup> *Beck*, *Spuren der liechtensteinischen Konstitutionellen Verfassung* (Fn. 148), S. 1155 f.



sige Pflicht zur Landesverteidigung an sich unbestritten ist, würde sich eine konkrete Rechtsverpflichtung zur Wehrpflicht erst durch eine entsprechende Rechtsvorschrift ergeben. Die Strafbestimmung des § 259 StGB<sup>173</sup> – die Verletzung der Pflicht zur Landesverteidigung im Falle eines Aufgebotes – geht daher (derzeit) ins Leere.

g) Der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz und die Neutralitätsfrage

Am 16. Juli 1919 wurde auf einer Volksversammlung in Balzers, die sich der aktuell gewordenen Zollvertragsfrage widmete, eine Resolution verabschiedet, wonach in die neuen Zoll- und Handelsverträge Klauseln aufzunehmen seien, nach denen das Land im Falle zukünftiger Kriege seine Neutralität voll und ganz wahren könne («Kriegsklauseln»)<sup>174</sup>. Die versammelten 130 Männer standen dabei noch ganz unter dem Eindruck der Lebensmittelknappheit und der Handelssperren während des Ersten Weltkrieges.<sup>175</sup> Die Versammlung wünschte ferner, dass Liechtenstein im Interesse seiner Selbstständigkeit «ewig neutralisiert» werde und sich deshalb wirtschaftlich an einen ewig neutralen Staat – sprich an die Schweiz – anschliesse.<sup>176</sup>

Tatsächlich wurde bei der Vorberatungen der gemischten schweizerisch-liechtensteinischen Kommission über den Abschluss eines Zoll-, Post- und Justizvertrages am 23./24. Januar 1920 vom liechtensteinischen Vertreter Dr. *Wilhelm Beck* die Aufnahme einer Kriegsklausel in den Raum gestellt, wonach die Geltung des Vertrages für die Kriegszeit auszuschalten sei.<sup>177</sup> Am 24. Mai 1923 berichtete Dr. *Emil Beck*, der liechtensteinische Geschäftsträger in Bern, dem Landtag über die Zollvertragsverhandlungen mit der Schweiz. Besprochen wurde demnach mit dem Eidgenössischen Politischen Departement speziell auch eine Kriegsklausel des Inhalts, dass sich die Schweiz verpflichtet hätte, Liechtenstein im Kriegsfall mit Lebensmitteln und Kohle zu versorgen. Es habe sich jedoch gezeigt, dass eine solche Klausel gar keine Aussicht hatte, vom Bundesrat oder gar von der Bundesversammlung angenommen zu werden. Die grundsätzliche Verpflichtung zu einer solchen Versorgung Liechtensteins sei aber bereits durch Art. 1 des vorliegenden Vertragsentwurfes gegeben, solange der Vertrag bestehe.<sup>178</sup> In diesem Sinne wurde in den Zollanschlussvertrag mit der Schweiz vom 29. März 1923 denn auch keine Kriegs- oder Neutralitätsklausel aufgenommen.

Von der Schweiz wurde die Frage nach der liechtensteinischen Neutralität im Mai 1924 im Zusammenhang mit einem allfälligen schweizerischen Besetzungsrecht bei drohender Kriegsgefahr aufgeworfen: Das Eidgenössische Politische Departement antwortete auf eine geheime Anfrage des schweizerischen Generalstabschefs *Heinrich Roost*, dass die Möglichkeit, militärische Operationen in Liechtenstein vorzunehmen, aufgrund der bestehenden Verträge als völlig ausgeschlossen betrachtet werden müsse. Das Eidgenössische Politische Departement sah in der Übernahme eines militärischen Schutzes Liechtensteins die potenzielle Gefahr einer kriegerischen Verwicklung der Schweiz. Eine mögliche Lösung hätte nach Auffassung des Eidgenössischen Politischen

---

<sup>173</sup> LGBL 1988 Nr. 37 (311.0).

<sup>174</sup> Die Resolution wurde abgedruckt in: «Oberrheinische Nachrichten», Nr. 53, 19. Juli 1919, S. 2.

<sup>175</sup> *Rupert Quaderer-Vogt*, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein*, Bd. 3, Vaduz und Zürich 2014, S. 60 f.

<sup>176</sup> Siehe Ziff. 3 des Resolution (Fn. 174).

<sup>177</sup> LI LA SF 27/1920/0650 ad 64; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D45677](http://www.e-archiv.li/D45677); abgerufen: 12.10.2022.

<sup>178</sup> LI LA LTP 1923/012; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D45709](http://www.e-archiv.li/D45709); abgerufen: 12.10.2022.

Departements in einer Resolution des Völkerbundes bestanden, durch welche Liechtenstein neutralisiert und der Schweiz das Besatzungsrecht eingeräumt worden wäre. In Liechtenstein bestanden jedoch keinerlei Bestrebungen, eine derartige Anfrage an den Völkerbund zu richten.<sup>179</sup> Der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements Bundesrat *Giuseppe Motta* behielt das Ziel einer Neutralisierung Liechtensteins weiter im Auge. Seiner Auffassung nach galt es, den Boden dafür vorzubereiten, dass eines Tages die Einbeziehung des liechtensteinischen Gebietes in die schweizerische Neutralität erfolgen könne.<sup>180</sup>

Im November 1934 erkundigte sich der liechtensteinische Regierungschef Dr. *Josef Hoop* bei einer Besprechung im Eidgenössischen Politischen Departement nach einem eventuellen militärischen Schutz Liechtensteins durch schweizerische Truppen. Der schweizerische Diplomat Dr. *Peter Anton Feldscher* erklärte *Hoop*, dass schweizerische Truppen in Liechtenstein nicht eingesetzt werden könnten. Wenn sich Liechtenstein militärisch mit der Hilfe der Schweizer Armee sichern wolle, so müsste es beim Völkerbund beantragen, für die Dauer des Zollanschlusses eine Neutralitätsstellung wie die Schweiz zu erlangen. Dann könnte der Völkerbund den Neutralitätsschutz Liechtensteins der Schweiz übertragen. Die damals bestehenden schweizerischen Befestigungspläne für Liechtenstein liess *Feldscher* in seinem Gespräch mit *Hoop* bewusst unerwähnt.<sup>181</sup>

Wie der Historiker *Peter Geiger* ausführt, wurde die Möglichkeit einer liechtensteinischen Neutralitätsstellung an der Seite der Schweiz 1935 vom Eidgenössischen Politischen Departement weiterverfolgt. Der angestrebte völlige Einbezug Liechtensteins in die schweizerische Neutralität war aber zu jener Zeit von den internationalen Garantiemächten kaum zu erreichen. Die Schweiz wollte zudem den Anschein vermeiden, dass sie einen «territorialen Appetit» auf das Fürstentum Liechtenstein hätte. Prof. *Walther Burckhardt* von der Universität Bern empfahl, die faktisch bereits existierende liechtensteinische Neutralität Liechtensteins stillschweigend als gegeben anzunehmen, statt sie explizit zu erklären. Im Eidgenössischen Politischen Departement gelangte man in Übereinstimmung mit *Burckhardt* zur Auffassung, dass es die geeignetste Haltung sei, die Zeit ihr Werk vollbringen zu lassen, ohne zu versuchen, die Neutralität Liechtensteins in einem expliziten Akt welcher Art auch immer zu konkretisieren. Die Schweiz hielt es ab 1935 folglich für unzulässig, für Liechtenstein einen formellen Einbezug in die schweizerische Neutralität anzustreben. Als Konsequenz aus dem engen wirtschaftlichen Vertragsverhältnis wurde die Parallelität der liechtensteinischen Neutralität wie der liechtensteinischen Aussenpolitik mit der schweizerischen Neutralität als zwingend angesehen. Für sie war die faktisch bereits existierende Neutralität Liechtensteins, wie es *Burckhardt* formulierte, «une extension de la neutralité suisse». Diese Überlegungen scheinen der liechtensteinischen Regierung aber nicht zur Kenntnis gebracht worden zu sein.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> *Quaderer-Vogt*, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein*, Bd. 3 (Fn. 175), S. 164 f.

<sup>180</sup> *Peter Geiger*, *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939*, Bd. 2, Vaduz und Zürich 1997, S. 36.

<sup>181</sup> *Geiger*, *Krisenzeit*, Bd. 2 (Fn. 180), S. 42.

<sup>182</sup> *Geiger*, *Krisenzeit*, Bd. 2 (Fn. 180), S. 42 ff.

## h) Liechtensteins Haltung im Zweiten Weltkrieg

Im Gegensatz zur ambivalenten Haltung Liechtensteins während des Ersten Weltkrieges steht die liechtensteinische Neutralitätserklärung vom 30. August 1939 – zwei Tage vor Beginn des Zweiten Weltkrieges –, welche umgehend dem Eidgenössischen Politischen Department in Bern mitgeteilt wurde<sup>183</sup>: «Seine Durchlaucht der regierende Fürst Franz Josef II. von Liechtenstein haben die fürstliche Regierung beauftragt, dem Eidgenössischen Politischen Departement in Bern zur Kenntnis zu bringen, dass das Fürstentum im Falle eines kriegerischen Konfliktes die strengste Neutralität bewahren wird. [...]»<sup>184</sup> Die schweizerischen Auslandsvertretungen notifizierten diese zusammen mit der schweizerischen Neutralitätserklärung an rund 40 Staaten. In Berlin nahm Staatssekretär *Ernst von Weizsäcker* die liechtensteinische Erklärung am 1. September 1939 zustimmend entgegen. Italien und Frankreich nahmen sie in knappen Mitteilungen zur Kenntnis. Grossbritannien sagte die Respektierung der liechtensteinischen Neutralität unter dem Vorbehalt zu, dass diese auch von den anderen Mächten beachtet werde.<sup>185</sup> Nach *Peter Geiger* war die liechtensteinische Neutralität eine fallweise, «okkasionelle Neutralität», 1939 für den Kriegsfall ausgesprochen, unbewaffnet, «unverbrieft», wenn auch völkerrechtlich abgestützt und von den Kriegsführenden zur Kenntnis genommen.<sup>186</sup> Nachträglich hielt man die Zustimmung des Landtages zur Neutralitätserklärung für wichtig. Nachdem Regierungschef Dr. *Josef Hoop* am 2. September 1939 den Landtag in nichtöffentlicher Sitzung über die getroffenen Massnahmen orientiert hatte, stimmte dieser der Neutralitätserklärung einhellig zu.<sup>187</sup>

Liechtenstein hatte als neutraler Staat das Recht auf Unverletzlichkeit des Staatsgebietes einschliesslich des Luftraumes durch die Kriegsmächte. Doch protestierte die liechtensteinische Regierung nicht gegen die häufig vorkommenden Überflüge durch deutsche, britische und US-amerikanische Militärflugzeuge.<sup>188</sup>

Zu den Neutralitätspflichten gehörte es, das Staatsgebiet gegen jeden Angriff eines kriegsführenden Staats zu verteidigen, indessen stand Liechtenstein hierzu kein Militär zur Verfügung. Ebenso hätte es den Transit von Truppen und Kriegsmaterial zu verhindern gehabt, aber die Eisenbahn durch Liechtenstein gehörte der deutschen Reichsbahn und die Kontrollen wurde seitens der Schweiz in Buchs sowie in den Zügen ausgeübt. Zu den Pflichten eines neutralen Staates gehört es ferner, Truppen, die auf sein Staatsgebiet eindringen, zu entwaffnen und zu internieren. Diese Verpflichtung erfüllte Liechtenstein, als es die in der Nacht vom 2. auf den 3. Mai 1945 nach Liechtenstein übergetretene nationalrussische «Holmston-Armee» der deutschen Wehrmacht internierte. Auf der anderen Seite ersuchte Liechtenstein die französische Armee am 2. Mai 1945 um allfällige militärische Intervention.<sup>189</sup>

---

<sup>183</sup> *Stefan Frey/Lukas Ospelt*, Historischer Kontext, in: Liechtensteinisches Landesarchiv (Hrsg.), Wirtschaftskrise, Nationalsozialismus und Krieg. Dokumente zur liechtensteinischen Geschichte, Vaduz und Zürich 2011, S. 31.

<sup>184</sup> Ebd., S. 356.

<sup>185</sup> *Frey/Ospelt*, Historischer Kontext (Fn. 183), S. 31.

<sup>186</sup> *Peter Geiger*, *Kriegszeit. Liechtenstein 1939 bis 1945*, Bd. 1, Vaduz und Zürich 2010, S. 243.

<sup>187</sup> *Geiger*, *Kriegszeit*, Bd. 1 (Fn. 186), S. 80.

<sup>188</sup> *Geiger*, *Kriegszeit*, Bd. 1 (Fn. 186), S. 244.

<sup>189</sup> Ebd.

Nicht neutralitätswidrig war die Lieferung von Munitionsteilen und kriegswichtigen Produkten aus liechtensteinischer (privater) Produktion an Deutschland. Hinsichtlich der Herstellung, des Vertriebs, der Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial galten aufgrund des Zollanschlussvertrages von 1923 die einschlägigen schweizerischen Bestimmungen in Liechtenstein. Der schweizerische Bundesrat verbot in der Neutralitätsverordnung vom 14. April 1939<sup>190</sup> zwar auch Privatpersonen den Export von Kriegsmaterial, aber Ausnahmen blieben gestattet, wenn wirtschaftliche Überlegungen dafür sprachen, die schweizerische Rüstung nicht tangiert war und der Abnehmerstaat die Rohstoffe selbst lieferte. Diese Ausnahmebestimmung kam zur Anwendung, als ab 1941 in Liechtenstein die Unternehmen Hilti, Presta und PAV für den deutschen Kriegsbedarf produzierten. – Selbst die Kriegsteilnahme von liechtensteinischen Freiwilligen in der Waffen-SS und in alliierten Armeen verletzte die Neutralitätspflicht des Staates nicht.<sup>191</sup>

Grundsätzlich kann *Anna-Carolina Perrez* beigepflichtet werden, dass Liechtenstein während des Zweiten Weltkrieges vollständig in die Kriegswirtschaft der neutralen Schweiz eingebunden wurde.<sup>192</sup> Ob dabei die von Liechtenstein zum Schutz der Neutralität übernommenen Bundesratsbeschlüsse tatsächlich «teils aus eigenen Stücken», also nicht aus einer Verpflichtung aus dem Zollanschlussvertrag, übernommen wurden, wie *Perrez* festhält, kann dahingestellt bleiben.<sup>193</sup> Im Anwendbarkeitsbeschluss des liechtensteinischen Landtages vom 21. Juni 1939 hinsichtlich Verordnung des Bundesrates vom 8. Juli 1938 über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Einfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial wurde jedenfalls explizit auf den Zollanschlussvertrag und das Einführungsgesetz zu diesem Vertrag vom 13. Mai 1924<sup>194</sup> Bezug genommen.<sup>195</sup> Dasselbe gilt für den Landtagsbeschluss vom 16. November 1944, durch welchen sieben Bundesratsbeschlüsse für anwendbar erklärt wurden.<sup>196</sup> In diesem Kontext darf die Verordnung der liechtensteinischen Regierung vom 26. März 1942<sup>197</sup> nicht unerwähnt bleiben, der zufolge die schweizerischen kriegswirtschaftlichen Vorschriften mit dem Tage des Inkrafttretens in der Schweiz auch für die Schweiz galten. Für die bisherig erlassenen Vorschriften wurde die Rückwirkung [!] angeordnet (Art. 1). Die Regierung stützte sich bei dieser verfassungsunmittelbaren Verordnung auf das Verfassungsgesetz vom 2. September 1939 betreffend die Bevollmächtigung der Regierung zur Anordnung kriegswirtschaftlicher Massnahmen<sup>198,199</sup>

---

<sup>190</sup> AS 55 810 (in Kraft gesetzt am 2. September 1939).

<sup>191</sup> *Geiger*, *Kriegszeit*, Bd. 1 (Fn. 186), S. 245.

<sup>192</sup> *Anna-Carolina Perrez*, *Fremde Richter. Die Rechtsprechung im Fürstentum Liechtenstein unter dem Einfluss schweizerischer und deutsch-österreichischer Richter 1938–1945*, Zürich 2015, S. 121.

<sup>193</sup> Vgl. *Perrez*, *Fremde Richter* (Fn. 192), S. 121.

<sup>194</sup> LGBL 1924 Nr. 11 (LR 631.112.1).

<sup>195</sup> LGBL 1939 Nr. 9 (LR 0.631.112).

<sup>196</sup> LGBL 1944 Nr. 20 (LR 0.631.112).

<sup>197</sup> LGBL 1942 Nr. 15 (LR 531.011).

<sup>198</sup> LGBL 1939 Nr. 13 (LR 102.1).

<sup>199</sup> In der nichtöffentlichen Landtagssitzung vom 2. September 1939 wurde die Verabschiedung dieses Verfassungsgesetzes mit den Kriegsverhältnissen begründet, die es notwendig machten, oft rasche Vorkehrungen zu treffen und insbesondere die von der Schweiz erlassenen grenzpolizeilichen und wirtschaftlichen Bestimmungen für Liechtenstein «anwendbar zu machen». «Nachdem dazu verfassungsmässig die Behandlung im Landtag nötig wäre [!], übertrug der Landtag die Erledigung dieser Angelegenheit per Verfassungsgesetz an die Regierung. Siehe LTP 1939/149-150; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44857](http://www.e-archiv.li/D44857), abgerufen 12.10.2022.

i) Die liechtensteinische Neutralitätspolitik seit 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu keinen offiziellen Neutralitätserklärungen Liechtensteins mehr. Jedoch liegen offiziöse Erklärungen liechtensteinischer Staatsorgane zur Neutralität ab den 1970er Jahren vor. So wurde im Regierungsbericht an den Landtag vom 22. September 1972 betreffend die Freihandelsabkommen mit der EG konstatiert, dass Liechtenstein seit der verfassungsrechtlichen Verankerung der österreichischen Neutralität 1955 von zwei neutralen Staaten umgeben sei. Für Liechtenstein ergebe sich daraus in manchen Belangen eine Affinität der Interessenlagen mit diesen Nachbarländern, die zum Verständnis seiner integrationspolitischen Ausrichtung auf europäischer Ebene berücksichtigt werden müssten.

Anlässlich der KSZE-Schlusskonferenz in Helsinki erklärte der liechtensteinische Regierungschef Dr. *Walter Kieber* am 1. August 1975, dass die aussenpolitische Haltung Liechtensteins in entscheidendem Masse vom Gedanken der Neutralität bestimmt werde. Sie stehe weitgehend im Einklang mit den beiden neutralen Nachbarstaaten Österreich und Schweiz.<sup>200</sup> Tatsächlich hatte die liechtensteinische Delegation in den KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf u.a. in der Gruppe der neutralen und bündnisfreien bzw. nichtgebundenen Teilnehmerstaaten («neutral and non-aligned countries») mitgearbeitet.<sup>201</sup> Den Rechenschaftsberichten der Regierung ist zu entnehmen, dass Liechtenstein auch in der Folge und zwar bis 1990 an den Treffen der neutralen und nichtgebundenen KSZE-Staaten, die teils auf Aussenministerebene stattfanden, teilnahm. Im April 1980<sup>202</sup> sowie im Juni 1986<sup>203</sup> erfolgten derartige Treffen sogar in Vaduz/Gaflei.

Wie *Kieber* 1975 anlässlich des Staatsbesuches des österreichischen Bundeskanzlers Dr. *Bruno Kreisky* ausführte, werde Liechtenstein durch die Nachbarschaft Österreichs und der Schweiz mittelbar des gleichen Schutzes teilhaftig, den die von den Grossmächten anerkannte Neutralität diesen Staaten selbst verbürge.<sup>204</sup>

*Roland Marxer* betonte indessen, dass Liechtenstein keinen Anteil an der völkerrechtlich begründeten immerwährenden Neutralität der Schweiz habe. Doch sei das Land so lange als faktisch «dauernd neutraler» Staat zu betrachten, als der Zollanschlussvertrag von 1923 in Kraft stehe.<sup>205</sup> Er stützt sich dabei auf die Ausführungen von *Paul Guggenheim*, wonach aufgrund des Zollanschlussvertrages die wirtschaftspolitischen Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik auch für Liechtenstein gelten würden. Sie müssten von jenen Drittstaaten ohne Weiteres anerkannt werden, welche der Erstreckung ihrer Wirtschafts- und Handelsverträge mit der Schweiz auf Liechtenstein «keine irgendwie geartete Opposition» entgegengesetzt hätten.<sup>206</sup> Zu Recht weist

---

<sup>200</sup> *Roland Marxer*, Liechtensteins Neutralitätspolitik seit 1923 (Diplomarbeit Diplomatische Akademie), Wien 1976, S. 12 f.

<sup>201</sup> *Christoph Maria Merki*, Die Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1950 (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 67), Barendorn 2020, S. 23. Zur «N+N-Gruppe» gehörten neben Liechtenstein die neutralen Länder Schweiz, Schweden, Schweden und Finnland sowie die nicht paktgebundenen Länder Zypern, Malta und Jugoslawien. Siehe BuA Nr. 45/1989, S. 56.

<sup>202</sup> Rechenschaftsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein an den Hohen Landtag für das Jahr 1980, S. 87.

<sup>203</sup> Rechenschaftsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein an den Hohen Landtag für das Jahr 1986, S. 100 f.

<sup>204</sup> *Marxer*, Liechtensteins Neutralitätspolitik (Fn. 200), S. 13.

<sup>205</sup> *Marxer*, Liechtensteins Neutralitätspolitik (Fn. 200), S. 11 f.

<sup>206</sup> *Paul Guggenheim*, Wirtschaftliche Neutralität der Schweiz und Liechtensteins im Verhältnis zu den übernationalen Wirtschaftsorganisationen, in: Adulf Peter Goop (Hrsg.), Gedächtnisschrift Ludwig Marxer, Zürich 1963, S. 410 f.

*Guggenheim* auch darauf hin, dass als Ergebnis des Zollanschlusses einzelne der wirtschaftlichen Massnahmen, welche die Schweiz 1935 gegen Italien im Abessinienkonflikt ergriff, ohne Weiteres auf Liechtenstein erstreckt wurden.<sup>207</sup> Noch weiter ging die Einschätzung der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, die 1957 zum Schluss kam, dass sich Liechtenstein faktisch unter dem Protektorat der Schweiz befinde.<sup>208</sup>

Anlässlich der Errichtung einer diplomatischen Vertretung in Österreich sprach die liechtensteinische Regierung im November 1982 von der Anlehnung der liechtensteinischen Aussenpolitik an die Neutralitätspolitik der beiden Nachbarstaaten Schweiz und Österreich.<sup>209</sup>

Im Jahre 1983 wurde vor dem Hintergrund des weltweiten Wettrüstens «von einer grösseren Anzahl» von Petitionären verlangt, dass Landtag und Regierung eine aktive Friedens- und Entspannungspolitik betreiben mögen, die u.a. der Neutralität als Prinzip der liechtensteinischen Aussenpolitik, ausgehend von einer aktiven Solidarität, verpflichtet sein solle. Die Regierung erklärte sich zu dieser Petition, die in den öffentlichen Landtagssitzungen vom 8. und 29. Juni 1983 behandelt wurde, im März 1984 dahingehend, dass die aussenpolitische Haltung Liechtensteins, das von den beiden neutralen Staaten Österreich und Schweiz umgeben ist, «in entscheidendem Masse vom Gedanken der Neutralität bestimmt» werde.<sup>210</sup> Liechtenstein stelle «aufgrund der gegebenen Verhältnisse grundsätzlich weder im multilateralen noch im bilateralen Rahmen ein Potential für ein Sicherheitsrisiko dar». Dies könnte aber keineswegs ein Abseitsstehen Liechtensteins von friedenspolitischen Bemühungen rechtfertigen.<sup>211</sup>

Erbprinz *Hans-Adam von Liechtenstein* hob in seiner Thronrede vom 16. April 1986 hervor, dass das Land im Gegensatz zur Schweiz, welche sich im Ernstfall auch auf eine glaubwürdige bewaffnete und international anerkannte Neutralität verlassen könne, wohl auch in Zukunft nur auf sein diplomatisches Geschick angewiesen sei.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> *Paul Guggenheim*, Lehrbuch des Völkerrechts. Unter besonderer Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis, Bd. I, Basel 1948, S. 167. Im liechtensteinischen Landesgesetzblatt wurden zwischen 1935 und 1939 keine diesbezüglichen schweizerischen Rechtsvorschriften für anwendbar erklärt. Die Übernahme der schweizerischen Beschlüsse dürfte nur durch einen Regierungsbeschluss erfolgt sein. Die Beschlüsse beinhalteten ein Waffenembargo gegen Italien und Abessinien sowie eine Sperre von Krediten und kriegswichtiger Güterausfuhr. Vgl. *Geiger*, Krisenzeit, Bd. 2 (Fn. 180), S. 46. Im Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag für 1935 heisst es dazu wenig erhellend (S. 68): «Im italienisch-abessinischen Konflikt war Liechtenstein, abgesehen von einer dahingehenden Einladung des Völkerbundes, schon vermöge seiner Stellung zur Schweiz gezwungen, sich zur Haltung in der Sanktionenfrage zu äussern. Es geschah dies in der der in der Tagespresse bekanntgegebenen Form.» Siehe hierzu das Liechtensteiner Volksblatt vom 5. Dezember 1935, Nr. 143, S. 2, betreffend die liechtensteinische Note an das Generalsekretariat des Völkerbundes. Bezeichnend ist in dieser Note neben dem Verweis auf den Zollanschlussvertrag mit der Schweiz der folgende Passus: «Liechtenstein ist infolge seiner Kleinheit, des Fehlens einer bewaffneten Macht, seiner wirtschaftlichen Struktur, die durch kleinbäuerliche Verhältnisse und den Mangel einer nennenswerten Industrie gekennzeichnet ist, ausser Stande, bei kriegerischen Konflikten in irgend einer Beziehung einen Einfluss geltend zu machen.»

<sup>208</sup> *Ziegler*, Der völkerrechtliche Status der Schweiz (Fn. 65), S. 578.

<sup>209</sup> Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag betreffend die Errichtung einer diplomatischen Vertretung des Fürstentums Liechtenstein in der Republik Österreich vom 22.11.1982, BuA 83/1982, S. 4.

<sup>210</sup> Bericht der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Möglichkeiten des Fürstentums Liechtenstein für eine aktive Friedenspolitik auf internationaler Ebene vom 21.3.1984, BuA Nr. 5/1984, S. 4.

<sup>211</sup> Ebd., S. 8.

<sup>212</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 16.4.1986, S. 5.

In der Beantwortung der von den Abgeordneten *Josef Büchel, Paul Kindle, Beat Hasler* und *Josef Biedermann* am 19. Jänner 1987 eingebrachten Interpellation über den Standort und die Zielsetzungen der liechtensteinischen Aussenpolitik verwies die Regierung auf die neutrale Haltung Liechtensteins während des Ersten und des Zweiten Weltkriegs. Diese aussenpolitische Haltung Liechtensteins gelte nach wie vor, wobei auch zu berücksichtigen sei, dass Liechtenstein von dauernd neutralen Nachbarstaaten umgeben sei. Es werde eine der künftigen Aufgaben sein, die liechtensteinische Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht zu untersuchen und zu definieren.<sup>213</sup>

Im Gegensatz dazu erachtete es die Regierung 1988 im Kontext des angestrebten UNO-Beitritt des Landes für wenig zielführend, Liechtenstein in einer neutralitätstheoretischen Untersuchung einer bestimmten Neutralitätskategorie zuordnen zu wollen. Relevant sei vielmehr die Frage nach der Neutralitätspolitik. Erneut wurde von der Regierung auf die Neutralität Liechtensteins im Ersten und im Zweiten Weltkrieg sowie auf die Weitergeltung dieser aussenpolitischen Haltung bis in die Gegenwart hingewiesen. Damit könnten die Ausführungen zum Verhältnis von dauernder Neutralität und UNO-Mitgliedschaft der beiden neutralen Nachbarstaaten Österreich und Schweiz unter Berücksichtigung bestimmter Besonderheiten auch auf die Ausgangslage Liechtensteins bezogen werden.

Auf die Frage des Abgeordneten *Georg Schierscher* vom 28. November 1989, ob aus der UNO-Mitgliedschaft bzw. den bindenden UN-Sicherheitsratsresolutionen für Liechtenstein keine Widersprüche hinsichtlich der «ständigen Neutralität» zu befürchten wären,<sup>214</sup> antwortete Regierungschef *Hans Brunhart* im Landtag, dass es für Liechtenstein kein identisches Neutralitätsproblem wie für die Schweiz gebe. Es fänden sich in der UNO auch neutrale und klassisch neutrale Staaten. Liechtenstein habe jedoch «kein eigentliches Neutralitätsstatut» und sei durch die Geschichte zur «faktischen Neutralität» gekommen. Die Frage des Abgeordneten *Schierscher* nach den UN-Zwangsmassnahmen sei eigentlich nur eine theoretische. Man sei in den Gesprächen mit der Schweiz zum Schluss gekommen, dass hier keine grösseren Probleme befürchtet werden müssten.<sup>215</sup>

Ebenfalls 1989 wurde im Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die europäische Integration klargestellt, dass die gegen eine Mitgliedschaft der Schweiz in der EG angeführten Gründe, wie etwa die immerwährende Neutralität, für Liechtenstein keine oder nur eine geringere Rolle spielten.<sup>216</sup>

Im Bericht und Antrag betreffend die aussenpolitischen Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik vom 1. Oktober 1996 verwies die Regierung einmal mehr auf die neutrale Haltung Liechtensteins während der beiden Weltkriege. Liechtenstein habe sich in seiner Neutralitätspolitik immer weitgehend an der Neutralitätspolitik seiner beiden Nachbarstaaten orientiert. Dies werde auch für die Zukunft gelten. Die liechtensteinische Neutralitätspolitik werde sich aber, auch im Hinblick auf die Neutralitätspolitik der beiden Nachbarstaaten, allenfalls

---

<sup>213</sup> Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Interpellation vom 19.1.1987 der Abgeordneten *Josef Büchel, Paul Kindle, Beat Hasler* und *Josef Biedermann* betreffend Standort und Zielsetzung der liechtensteinischen Aussenpolitik vom 5.5.1987, BuA Nr. 11/1987, S. 15.

<sup>214</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 28.11.1989, S. 1326.

<sup>215</sup> Ebd., S. 1329 f.

<sup>216</sup> Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die europäische Integration, undatiert, BuA Nr. 45/1989, S. 82.

an neue Gegebenheiten anpassen müssen. Im Vordergrund dürfte dabei die Frage stehen, wie sich Liechtenstein gemäss seiner Interessen und Möglichkeiten an der künftigen «Europäischen Sicherheitspolitik» beteiligen könne und solle.<sup>217</sup>

2007 erinnerte die Regierung in ihrem aussenpolitischen Bericht daran, dass Liechtenstein in der Völkerrechtswissenschaft ab und zu als «faktisch dauernd neutraler Staat» dargestellt werde. Dies geschehe vielfach unter Bezugnahme darauf, dass Liechtenstein von der gemäss Völkerrecht dauernd neutralen Schweiz und von dem sich an dieser Neutralität orientierenden neutralen Österreich umgeben sei und in deren Politik, insbesondere in jene der Schweiz im Rahmen des Zollvertrages eingebettet sei bzw. auf sie Bezug nehme.<sup>218</sup> Bezüglich der Neutralität stehe heute nicht mehr die Frage der Definition der klassischen Neutralität, sondern die Handhabung der Neutralitätspolitik im Vordergrund. Dabei spiele u.a. auch mit, dass der klassische völkerrechtliche Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte, heute anders interpretiert werde als früher. Liechtenstein, das sich in den beiden Weltkriegen für neutral erklärt habe, tendiere aufgrund seiner Nachbarschaft mit den beiden neutralen Staaten Österreich und Schweiz und der engen Beziehungen zu diesen dazu, sich bei internationalen Konflikten neutral zu verhalten.<sup>219</sup>

In den aussenpolitischen Berichten der Regierung von 2012 und 2019 fand der Begriff der Neutralität keine Erwähnung mehr. Nach *Christian Frommelt* ist dies aber nicht als Abkehr von der Neutralität zu verstehen, sondern eher als Ausdruck einer verminderten Bedrohungswahrnehmung.<sup>220</sup>

#### j) Aktuelle neutralitätspolitische Diskussionen im liechtensteinischen Landtag

Am 5. Mai 2021 kam die Neutralitätsfrage nach etlichen Jahren wieder im Landtag zur Sprache, als der Abgeordnete *Georg Kaufmann* die Kleine Anfrage stellte, ob es «neutralitätspolitisch» vertretbar sei, wenn eine staatliche Institution Liechtensteins die Nutzung von Satellitenfrequenzen an staatlich beherrschte Firmen der Volksrepublik China vererbe.<sup>221</sup> Ohne sich auf die Neutralitätsfrage einzulassen, antwortete Regierungschef-Stellvertreterin *Sabine Monauni* am 7. Mai 2021, dass das Risiko einer übermässigen Einflussnahme durch chinesische Beteiligungen im Rahmen der Auflagen und Nebenbestimmungen im Frequenzzuteilungsverfahren adressiert werden könne.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik (Bestandesaufnahme, Perspektiven, Schwerpunkte) vom 1.10.1996, BuA Nr. 102/1996, S. 6.

<sup>218</sup> Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik vom 15.5.2007, BuA Nr. 62/2007, S. 14.

<sup>219</sup> Ebd., S. 15.

<sup>220</sup> Auch im Sicherheitsbericht 2004 der Regierung des Fürstentums Liechtenstein wurde die Neutralität Liechtensteins nicht mehr erwähnt. Siehe *Christian Frommelt*, Der bewaffnete Konflikt – ein Aspekt in der liechtensteinischen Sicherheitspolitik? Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BERN 2016, S. 103 ([https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2115/7435/3555/Frommelt\\_Christian\\_Der\\_bewaffnete\\_Konflikt.pdf](https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2115/7435/3555/Frommelt_Christian_Der_bewaffnete_Konflikt.pdf), abgerufen: 12.10.2022).

<sup>221</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 5.5.2021, S. 125.

<sup>222</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 7.5.2021, S. 543 f.



Als die Regierung den Landtag am 9. März 2022 über die aktuelle Situation bezüglich des Ukrainekonfliktes informierte, betonte der Abgeordnete *Manfred Kaufmann* im Rahmen der Fraktionsklärung der Vaterländischen Union, dass Liechtenstein der Status der international anerkannten immerwährenden Neutralität nicht zukomme und dass das Land seine Neutralität im Einzelfall jeweils erklären müsse. Liechtenstein sei im Ukrainekrieg gut beraten, sich konsequent auf die Seite der Menschenrechte zu stellen. Die klare Positionierung der Regierung gegen den Angriff einer Atom- und Weltmacht gegen einen wesentlich kleineren Nachbarstaat wurde in der Fraktionsklärung ausdrücklich begrüsst.<sup>223</sup> Der Landtagsabgeordnete *Wendelin Lampert* verwies darauf, dass sich selbst die neutrale Schweiz eingestehen habe müssen, hier eine Verantwortung zu tragen. «Man kann nicht zusehen, wie in Länder einmarschiert wird und dort Leute getötet werden.»<sup>224</sup> Regierungschef-Stellvertreterin *Monauni* wiederum bezog sich in ihren Ausführungen zur liechtensteinischen Sicherheitspolitik auf die «unbewaffnete Neutralität», die geografische Lage und die strategische Bedeutungslosigkeit des Landes.<sup>225</sup>

Am 6. April 2022 strich Regierungsrätin *Dominique Hasler* im Landtag heraus, dass Liechtenstein sämtliche von der EU erlassenen Sanktionen autonom übernommen und umgesetzt habe. Damit habe Liechtenstein unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass das völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands nicht hinnehmbar sei. Sollte die EU zusätzliche Sanktionsmassnahmen beschliessen, so werde die liechtensteinische Regierung einen Nachvollzug wiederum umgehend im Detail prüfen.<sup>226</sup> Regierungschef Dr. *Daniel Risch* betonte, dass gerade dem liechtensteinischen Finanzplatz bei der Umsetzung der Sanktionen eine besondere Bedeutung zukomme. Derzeit seien rund 260 Mio. Schweizer Franken auf inländischen Bankkonten gesperrt.<sup>227</sup> Der Abgeordnete *Thomas Rehak* gab zu bedenken, dass diplomatische Bemühungen ebenso wichtig seien wie Sanktionen, die ein gewisses kriegerisches Mittel darstellten. Den Pfad der Diplomatie dürfe man nie verlassen, besonders dann nicht, wenn man einer so grossen Macht wie Russland gegenüberstehe.<sup>228</sup> Die Abgeordnete *Manuela Haldner-Schierscher* votierte dafür, Russland einen Ausweg aus der totalen Isolation zu eröffnen, um die Chancen auf eine Befriedung weiterhin aufrechtzuerhalten.<sup>229</sup>

An der Landtagsdebatte vom 4. Mai 2022 forderte der Abgeordnete *Herbert Elkuch*, dass sich Liechtenstein wie die Schweiz neutral verhalten und sich auf humanitäre Hilfe beschränken solle. Er sprach sich explizit gegen eine allfällige Mitfinanzierung von Waffenlieferungen aus. Der Abgeordnete *Thomas Rehak* führte aus, dass Liechtenstein vielmehr auf diplomatische Kanäle setzen solle und der Dialog mit Russland zu suchen sei. Regierungschef *Risch* hielt in diesem Zusammenhang fest, dass Liechtenstein seine Neutralität im Gegensatz zu den Nachbarländern nicht verfassungsrechtlich verankert habe, sondern im Einzelfall erklären müsse. Der Regierungschef stellte die Frage in den Raum, ob die Neutralität das oberste Mass der Dinge sein sollte, wenn es um

---

<sup>223</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 9.3.2022, S. 52.

<sup>224</sup> Ebd., S. 71.

<sup>225</sup> Ebd., S. 76.

<sup>226</sup> Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 6.4.2022, S. 428 f.

<sup>227</sup> Ebd., S. 432.

<sup>228</sup> Ebd., S. 434.

<sup>229</sup> Ebd., S. 439.

Menschenrechte gehe. Das würde einer Gleichgültigkeit gleichkommen. In Anbetracht der Verletzung des Völkerrechts könne man es zumindest als moralisch zweifelhaft ansehen, ob sich Liechtenstein neutral verhalten könne. Europa und seine Werte müssten verteidigt werden. Da dürfe auch Liechtenstein als kleines Land nicht abseits stehen.<sup>230</sup>

Am 1. Juni 2022 stellte der Abgeordnete *Herbert Elkuch* im Landtag einen Vorstoss in Aussicht, um die Neutralität in der liechtensteinischen Verfassung zu verankern. Er kritisierte die liechtensteinische Regierung, die sich insofern falsch positioniere. *Elkuch* nahm dabei Bezug auf die liechtensteinische Neutralitätserklärung vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, welche seiner Ansicht nach wie vor Gültigkeit habe. Neutralität bedeute nicht, im Abseits zu stehen, sondern in grösseren Räumen zu denken. Als neutrales Land dulde man keinen Rechtsbruch, sondern setze sich kooperativ für eigene und gemeinsame Grundwerte ein. Regierungschef *Risch* betonte, dass Liechtenstein heute anders als damals in die internationale Gemeinschaft eingebettet sei. *Elkuch* möge im Falle eines parlamentarischen Vorstosses auch ausführen, was die Festschreibung der Neutralität in der Verfassung für die Mitgliedschaften Liechtensteins in zahlreichen internationalen Organisationen für Konsequenzen hätte. Indessen bezeichnete der Abgeordnete *Sebastian Gassner* die Neutralitätsdebatte als «scheinheilig». Der Abgeordnete *Günter Vogt* befürwortete sogar eine europäische Aufrüstung. Auch für den Abgeordneten *Wendelin Lampert* war eine gewisse militärische Schlagkraft nötig, um Angriffen vorzubeugen.<sup>231</sup>

k) Zwischenfazit: Keine Verankerung der Neutralität in der liechtensteinischen Rechtsordnung Weder in der liechtensteinischen Verfassung vom 5. Oktober 1921 noch auf einfachgesetzlicher Stufe können Anhaltspunkte für eine rechtliche Verankerung der in offiziellen Dokumenten zuweilen erwähnten Neutralität des Landes gefunden werden. Liechtenstein hat auch – im Gegensatz zu Österreich – nie ein Neutralitätsgesetz erlassen.<sup>232</sup> Es hat nach 1939 keine völkerrechtlich bindende Neutralitätserklärung mehr abgegeben. Lediglich in der Gebietssystematik des bereinigten Online-Landesrechts findet sich unter der Ziffer 0.5 die Rubrik «Krieg. Neutralität». Doch scheint es sich hierbei um ein Versehen zu handeln, welches wohl in der Übernahme der schweizerischen Gebietssystematik begründet liegt.<sup>233</sup>

Entgegen der österreichischen Rezeptionsvorlage, dem Strafgesetzbuch vom 23. Jänner 1974,<sup>234</sup> kannte auch das liechtensteinische Strafgesetzbuch vom 24. Juni 1987<sup>235</sup> von vornherein den Straftatbestand der «Neutralitätsgefährdung» nicht, sondern spricht in § 320 von der «Unterstüt-

---

<sup>230</sup> Siehe Liechtensteiner Volksblatt, 5.5.2022, S. 3 («Wie neutral darf Liechtenstein sein?») und Liechtensteiner Vaterland, 5.5.2022, S. 3 («Wollen wir warten, bis die Russen in Feldkirch stehen?»).

<sup>231</sup> Liechtensteiner Volksblatt, 2.6.2022, S. 8 («Die Neutralität in der Verfassung verankern? Herbert Elkuch kündigt einen Vorstoss an»).

<sup>232</sup> *Marxer*, Liechtensteins Neutralitätspolitik (Fn. 200), S. 35.

<sup>233</sup> Freundlicher Hinweis von Dr. *Cyrus Beck* vom Liechtenstein-Institut. Siehe <https://www.gesetze.li/konso/gebietssystematik>, abgerufen: 12.10.2022.

<sup>234</sup> BGBl. 1974/60.

<sup>235</sup> LGBL. 1988 Nr. 37 (LR 311.0).

zung einer Partei in einem fremden bewaffneten Konflikt». Die späteren österreichischen Novellen zu § 320 StGB wurde nicht übernommen. 2006 wurde lediglich in Ziff. 5 der Begriff der «Fernmeldeanlage» durch den Begriff der «Kommunikationsanlage» ersetzt.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> LGBl. 2006 Nr. 94.

## VI. LIECHTENSTEIN IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN «FAKTISCHER NEUTRALITÄT» UND DEM NACHVOLLZUG INTERNATIONALER SANKTIONEN

### a) Rechtsgeschichtliche Vorbemerkungen

Die Verhängung von politisch motivierten Sanktionen bzw. von Handelsembargos hat rechtsgeschichtlich eine lange Tradition. So stellte etwa die Kirche seit den Kreuzzügen, vor allem mit dem 3. Laterankonzil von 1179, den Verkauf von kriegswichtigen Gütern an Moslems unter die Strafe der Exkommunikation und erneuerte das Verbot mit wechselnden Akzentuierungen immer wieder.<sup>237</sup> Ein Beispiel aus der neueren Rechtsgeschichte ist die Verhängung von wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen gegen Italien durch die Völkerbundversammlung im Oktober 1935. Italien hatte das abessinische Kaiserreich von seinen Besitzungen in Ostafrika aus angegriffen, obwohl es mit diesem seit 1928 durch einen Freundschaftsvertrag verbunden war.<sup>238</sup>

### b) Allgemeine Feststellungen

Das Konzept der dauernden Neutralität und das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen scheinen sich gegenseitig auszuschliessen, wie schon die liechtensteinische Regierung 1988 feststellte: Denn während die dauernde Neutralität dem dauernd neutralen Staat verbietet, sich an Kriegen zu beteiligen, verlangt das System der kollektiven Sicherheit gerade die Teilnahme aller Staaten an den Sanktionen gegen den Friedensbrecher. Kollektive Sicherheit gründet sich auf einem wertenden Kriegsbegriff, der zwischen dem Friedensstörer und seinem Opfer unterscheidet, wogegen die dauernde Neutralität von der Gleichheit der Kriegsgegner ausgeht. Ein Neutralitätsvorbehalt ist in der UN-Charta<sup>239</sup> nicht vorgesehen.<sup>240</sup>

Die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen von San Francisco 1945 war von Neutralitätsfeindlichkeit geprägt. Man war sich darüber einig, dass die dauernde Neutralität mit den Grundsätzen von Art. 2 der UN-Charta insofern unvereinbar sei, als sich kein Staat auf seine dauernde Neutralität berufen könne, um sich den Pflichten aus der Charta und damit insbesondere der Teilnahme an Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Charta zu entziehen.<sup>241</sup> Namentlich Frankreich vertrat die Ansicht, dass eine (dauernde) Neutralität mit der UN-Charta unvereinbar sei.<sup>242</sup>

---

<sup>237</sup> Unter die Embargogüter fielen vor allem Metalle, Holz (für den Schiffsbau), Pech (ebenfalls für den Schiffsbau), Waffen, Schwefel (für die Pulverherstellung) und Pferde. Siehe *Arnold Esch*, Der Handel zwischen Christen und Muslimen im Mittelmeerraum. Verstösse gegen das päpstliche Embargo geschildert in den Gesuchen an die Apostolische Pönitentiarie (1439–1483), in: Deutsches Historisches Institut in Rom (Hrsg.), Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken Bd. 92, Berlin und Boston 2013, S. 85 (S. 87 f.).

<sup>238</sup> *Michael Thöndl*, Der Abessinienkrieg und das totalitäre Potential des Faschismus in Italienisch-Ostafrika (1935–1941), in: Deutsches Historisches Institut in Rom (Hrsg.), Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken Bd. 87, Tübingen 2007, S. 402 (S. 405 f.).

<sup>239</sup> Siehe Fn. 25.

<sup>240</sup> Bericht über die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zu den Vereinten Nationen (UNO) vom 4.5.1988, BuA Nr. 90/1988, S. 29.

<sup>241</sup> BuA Nr. 90/1988, S. 29.

<sup>242</sup> *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, (Fn. 11), Rz 2945.

Das Nichtfunktionieren des Systems der kollektiven Sicherheit infolge des ausbrechenden Kalten Krieges brachte dann aber eine grundlegende Neubewertung der Neutralität im Rahmen der Vereinten Nationen mit sich. Nachdem das faktisch neutrale Schweden der UNO schon 1947 beigetreten war, folgte das immerwährend neutrale Österreich im Dezember 1955.<sup>243</sup>

Österreich wurde allerdings weder vom Sicherheitsrat noch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als dauernd neutraler Sonderfall behandelt, sondern *en bloc* mit 15 anderen Staaten aufgenommen.<sup>244</sup> Nach der sogenannten *Verdross*-Doktrin waren vier<sup>245</sup> der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates schon als Parteien des Staatsvertrages von Wien von 1955, dessen Präambel und Art. 17 die Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen vorsehen, *isD estoppel*<sup>246</sup> daran gehindert, Österreich zu einem neutralitätswidrigen Verhalten aufzufordern. Ausserdem hätten auch die anderen UN-Mitgliedstaaten Österreich als dauernd neutralen Staat in die Vereinten Nationen aufgenommen und dürften daher Österreich nicht zu neutralitätswidrigen Zwangsmassnahmen heranziehen.<sup>247</sup> Tatsächlich nahm der UN-Sicherheitsrat nie Mitgliedstaaten von der Durchführung von Sanktionsbeschlüssen aus, denen Österreich in der Praxis auch immer nachgekommen ist.<sup>248</sup> Zur weiteren «Immunsierung» der Neutralitätsproblematik ging die österreichische Bundesregierung davon aus, dass Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens auf Basis eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates nicht als Krieg im völkerrechtlichen Sinne, sondern als Polizeiaktion im Rahmen der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII der UN-Charta anzusehen seien. Diese Rechtsansicht ist jedoch nicht unbestritten.<sup>249</sup>

### c) Liechtensteins Beteiligung an UN-Sanktionen aufgrund von Notverordnungsrecht

Im Dezember 1966 beschloss der UN-Sicherheitsrat, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta, wirtschaftliche (und diplomatische) Massnahmen gegen die abtrünnige britische Kolonie Südrhodesien mit ihrem weissen Apartheid-Regime, welche 1968 noch verschärft wurden. Im November 1977 wurde vom UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen den Apartheidstaat Südafrika verhängt. In beiden Fällen waren aufgrund von Art. 2 Abs. 6 der UN-Charta auch die Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu aufgerufen, die Sanktionen zu vollziehen.<sup>250</sup>

An den wirtschaftlichen Sanktionen hat sich ab 1978 auch Liechtenstein über eine eigene Verordnung beteiligt.<sup>251</sup> Aus der Sicht des um eine Stellungnahme ersuchten Vereins Liechtensteiner Rechtsanwälte fehlten allerdings sowohl die gesetzliche wie die verfassungsrechtliche Grundlage.<sup>252</sup> Da Art. 10 der Landesverfassung auch in der damals geltenden Fassung die Erlassung von

---

<sup>243</sup> BuA Nr. 90/1988, S. 29 f.

<sup>244</sup> Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2949.

<sup>245</sup> Frankreich, Sowjetunion, USA, Vereinigtes Königreich.

<sup>246</sup> Danach darf ein Völkerrechtssubjekt nicht die Unverbindlichkeit oder die Rechtswidrigkeit seines früheren Verhaltens geltend machen, sofern ein anderes Völkerrechtssubjekt gutgläubig darauf vertraut und durch eine Verhaltensänderung Schaden erleiden würde. Siehe: Bruno Simma/Stephan Wittich, Das Völkergewohnheitsrecht, in: August Reinisch (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I<sup>5</sup>, Wien 2013, Rz 197.

<sup>247</sup> Hummer, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918 (Fn. 11), Rz 2948.

<sup>248</sup> Ebd., Rz 2950.

<sup>249</sup> Ebd., Rz 2951.

<sup>250</sup> BuA Nr. 90/1988, S. 33. Im Bericht ist die Rede von Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta.

<sup>251</sup> Verordnung vom 25.1.1978 über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien, LGBI. 1978 Nr. 5 (LR 946.221.4).

<sup>252</sup> BuA Nr. 90/1988, S. 34.

Notverordnungen dem Landesfürsten vorbehielt, konnte sich die von der Regierung erlassene Verordnung auf keine gesetzliche Grundlage stützen und war somit verfassungswidrig.<sup>253</sup> Daran konnte auch die von der Regierung beim Staatsoberhaupt offenbar nachträglich eingeholte «Spezialermächtigung» nichts ändern.<sup>254</sup> Die Verordnung wurde 1980 aufgehoben, nachdem auch der UN-Sicherheitsrat die Sanktionen gegen Südrhodesien zurückgenommen hatte.<sup>255</sup>

Die Schweiz als damaliges Nichtmitglied der Vereinten Nationen hat sich insoweit an den Sanktionen gegen Südrhodesien beteiligt, als die Wirtschaftsbeziehungen auf den «courant normal» beschränkt wurden.<sup>256</sup>

Im Falle des Wirtschaftsembargos gegen Südafrika stellten sich aus schweizerischer Sicht keine Neutralitätsprobleme, da sie schon vorher keine Waffen in dieses Spannungsgebiet lieferte.<sup>257</sup> Auch Liechtenstein verhängte keine Sanktionen gegen Südafrika.

Bereits 1988 erachtete es die liechtensteinische Regierung in ihrem Bericht über die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zu den Vereinten Nationen für angezeigt, eine innerstaatliche Rechtsgrundlage zu schaffen, um vom UN-Sicherheitsrat angeordnete Wirtschaftssanktionen in Liechtenstein durchzusetzen. Inhaltlich müsste – so die Regierung – eine gesetzliche Regelung anvisiert werden, dass Zuwiderhandlungen gegen die vom Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftsmassnahmen bestraft und einschlägige Tätigkeiten untersagt werden könnten. Eine gesetzliche Handhabe bestand damals nur nach Massgabe von Art. 985 Ziff. 5 PGR<sup>258</sup> idF des Gesetzes vom 1. Mai 1959<sup>259</sup>, welcher die amtswegige Löschung vorsah, wenn ein Unternehmen mit Firma die liechtensteinischen Landesinteressen schädigte oder geeignet war, den guten Ruf des Landes und seine Beziehungen zu anderen Staaten zu gefährden.<sup>260</sup>

Am 6. August 1990 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat angesichts der völkerrechtswidrigen Besetzung Kuwaits durch den Irak die Resolution 661 (1990), worin die für einen Wirtschaftsboykott durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gegenüber Irak und Kuwait notwendigen Massnahmen festgelegt wurden. Am 10. August 1990 erging «aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und wegen der Unmöglichkeit, innert nützlicher Frist im Wege der Gesetzgebung nachstehende Massnahmen zu beschliessen» aufgrund von Art. 10 der Landesverfassung im Hinblick auf «die Sicherheit und Wohlfahrt des Staates» eine Fürstliche Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait und über den Schutz von Guthaben Kuwaits in Liechtenstein.<sup>261</sup> Nach deren Art. 11 sollte die Verordnung bis zum Inkrafttreten entsprechender vom Landtag beschlossener gesetzlicher Bestimmungen gelten bzw. solange die Resolution 661 (1990) in Kraft stand. Als durch die Resolution 686 (1991) des UN-Sicherheitsrates die Aufhebung der gegenüber

---

<sup>253</sup> Peter Bussjäger, Art. 10 LV Rz 98 f. (zuletzt bearbeitet: 3.9.2015), Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, BERN 2016, [verfassung.li](http://verfassung.li) (abgerufen: 12.10.2022).

<sup>254</sup> Vgl. BuA Nr. 90/1988, S. 34.

<sup>255</sup> Verordnung vom 2.1.1980 betreffend die Aufhebung der Verordnung über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien, LGBl. 1980 Nr. 2 (LR 946.21).

<sup>256</sup> BuA Nr. 90/1988, S. 34.

<sup>257</sup> Ebd.

<sup>258</sup> Personen- und Gesellschaftsrecht vom 20.1.1926, LGBl. 1926 Nr. 4 (LR 216.0).

<sup>259</sup> LGBl. 1959 Nr. 11 (LR 216.0).

<sup>260</sup> Im BuA Nr. 1988/90, S. 35, war dagegen die Rede von Art. 986 Ziff. 4 PGR.

<sup>261</sup> Fürstliche Verordnung vom 10.8.1990, LGBl. 1990 Nr. 47 (LR 946.221.1).

Kuwait verhängten Sanktionen bewirkt wurde, stellte die Regierung unter Berufung auf Art. 11 der Fürstlichen Verordnung mit Kundmachung vom 22. Oktober 1991 das Ausserkrafttreten der entsprechende Massnahmen gegenüber Kuwait bzw. gegenüber kuwaitischen natürlichen und juristischen Personen fest.<sup>262</sup> Die Verordnung als solche bzw. die gegen den Irak verhängten Sanktionen wurden erst durch die Fürstliche Verordnung vom 20. März 2003 [!] aufgehoben,<sup>263</sup> obwohl das sogenannte Wirtschaftsmassnahmengesetz (siehe sogleich) zu diesem Zeitpunkt bereits seit über 10 Jahren in Kraft stand.

#### d) Das liechtensteinische Wirtschaftsmassnahmengesetz von 1991

Mit dem Gesetz vom 8. Mai 1991<sup>264</sup> wurde von Liechtenstein im Rahmen seiner UNO-Mitgliedschaft die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, um «zum Schutze der äusseren Sicherheit und zur Wahrung der Interessen nach aussen» Rechtsgeschäfte und Handlungen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten beschränken oder untersagen zu können. Solche Beschränkungen und Verbote waren aber nur aus den in Art. 2 des Gesetzes taxativ aufgezählten Gründen zulässig.<sup>265</sup> Dazu gehörte etwa der Vollzug von Beschlüssen und Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen (Art. 2 Bst. d).

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden verschiedene verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Gesetzesvorhaben vorgebracht. Die Neutralitätsfrage fand in den Gesetzesmaterialien jedoch nur insoweit Berücksichtigung, als bei der Frage einer möglichen Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 36 der Verfassung auf die Schweiz verwiesen wurde. Dadurch sollte verdeutlicht werden, dass im Interesse der äusseren Sicherheit sowie der Unabhängigkeit und der Neutralität des Landes Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit zulässig seien. Das Gesetzesvorhaben sei gerade von solchen Kriterien bestimmt, wenn in Art. 2 der Schutz der Sicherheit und die auswärtigen Interessen näher umschrieben würden, welche die Gründe für die Beschränkungen oder Untersagung von Rechtsgeschäften und Handlungen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten ausmachten.<sup>266</sup> Tatsächlich wurde jedoch in der abschliessenden Aufzählung der zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen in Art. 2 des Gesetzes die Neutralität mit keinem Wort erwähnt.

Auf der Grundlage des Wirtschaftsmassnahmengesetzes setzte Liechtenstein gleichfalls die Sanktionen um, welche die EU im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) erliess und mit welchen sich Liechtenstein im Rahmen des Politischen Dialogs zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten «assoziierte». Völkerrechtlich bestand jedoch im Gegensatz zu den Sanktionen des UN-Sicherheitsrates keine Verpflichtung zur Umsetzung von EU-Sanktionen. Wie den Ausführungen der liechtensteinischen Regierung anlässlich der Totalrevision des Wirtschaftsmassnahmengesetzes im Jahre 2008 zu entnehmen ist, schloss sich Liechtenstein aber den

---

<sup>262</sup> Kundmachung vom 22.10.1991 über das Ausserkrafttreten der Wirtschaftsmassnahmen gegen Kuwait und der Massnahmen zum Schutz der Vermögenswerte Kuwaits, LGBl. 1991 Nr. 73 (LR 946.221.1).

<sup>263</sup> Fürstliche Verordnung vom 20.3.2003 über die Aufhebung der Fürstlichen Verordnung vom 10.8.1990, LGBl. 2003 Nr. 92 (LR 946.221.1).

<sup>264</sup> Gesetz vom 8.5.1991 über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten, LGBl. 1991 Nr. 41 (LR 946.21).

<sup>265</sup> Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag zur Schaffung eines Gesetzes über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten, BuA Nr. 3/1991, S. 7.

<sup>266</sup> BuA Nr. 3/1991, S. 25 f.

EU-Sanktionen – unter Berücksichtigung seiner aussenpolitischen Prioritäten, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit – an.<sup>267</sup>

e) Das liechtensteinische Gesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG) von 2008

Das Gesetz vom 10. Dezember 2008<sup>268</sup> ersetzte das Wirtschaftsmassnahmegesetz von 1991 und ist wie dieses als Rahmengesetz konzipiert. Der Gesetzesentwurf orientierte sich am schweizerische Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Embargogesetz)<sup>269,270,271</sup> Die Regierung betonte im betreffenden Bericht und Antrag an den Landtag, dass sich für Liechtenstein eine glaubwürdige und nachhaltige Umsetzung von internationalen Sanktionen aufdränge, da insbesondere die Erwähnung des Landes im Bericht des Counter-Terrorism Committee (CTC) und des Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme (IIC) das «Vorurteil» erhärtete, es handle sich um einen ungenügend regulierten Finanzplatz. In diesem Zusammenhang verwies die Regierung auch auf die Spezialempfehlung III betreffend Terrorismusfinanzierung der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), welche die Umsetzung der Resolutionen 1267 (1999) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates ausdrücklich verlangte.<sup>272</sup>

Das «Sanktionengesetz» soll ausschliesslich die der Einhaltung des Völkerrechts dienenden internationalen Sanktionen nichtmilitärischer Art durch den Erlass entsprechender Massnahmen in Liechtenstein durchsetzen. Das Gesetz findet Anwendung, wenn Zwangsmassnahmen durchgeführt werden sollen, welche von den Vereinten Nationen oder von den wichtigsten Handelspartnern, namentlich der EU, erlassen worden sind. Im Gegensatz zum schweizerischen Embargogesetz wird im Gesetz die OSZE nicht erwähnt.<sup>273</sup> Der ausdrückliche Einbezug der wichtigsten Handelspartner ist nach Ansicht der Regierung angezeigt, da sich Liechtenstein so im Rahmen des Politischen Dialogs zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten grundsätzlich auch mit den von der EU erlassenen Sanktionen «assoziiert». Im Vordergrund steht dabei, dass Liechtenstein seiner

---

<sup>267</sup> Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 12.8.2008 betreffend die Totalrevision des Gesetzes vom 8.5.1991 über die Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten, BuA Nr. 91/2008, S. 9.

<sup>268</sup> Gesetz vom 10.12.2008 über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG), LGB. 2009 Nr. 41 (LR 946.21).

<sup>269</sup> SR 946.231.

<sup>270</sup> BuA Nr. 91/2008, S. 10.

<sup>271</sup> Zur ursprünglich geplanten Revision des schweizerischen Embargogesetzes siehe: *Sherin Kneifl*, Paradigmenwechsel in der Schweizer Sanktionspolitik, *Schweizerische Juristen-Zeitung* (SJZ) 118/2022, S. 672. Mit der Vorlage sollte der Bundesrat ermächtigt werden, *eigenständig* Sanktionen bei Verletzung des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte zu ergreifen. Die Gegner argumentierten, dass eigenständige Sanktionen mit gravierenden Auswirkungen auf die schweizerische Neutralität verbunden wären. Noch in der Sommersession 2022 hatte sich der Nationalrat dafür ausgesprochen, dass die Schweiz Personen und Entitäten (z. B. Unternehmen) eigenständig sanktionieren kann. Der Ständerat sprach sich jedoch zweimal gegen eigenständige Sanktionen aus und der Nationalrat schwenkte im September 2022 auf diese Linie ein. Vertreter der SVP hatten während der Herbstsession Kritik an der Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland geübt und die Rückkehr zur integralen Neutralität gefordert. Auch Wirtschaftsminister *Guy Parmelin* hatte vor einer reinen Symbolpolitik gewarnt. Somit gibt es im schweizerischen Sanktionsrecht (derzeit) keinen Paradigmenwechsel und die Schweiz kann gestützt auf das Embargogesetz nur Sanktionen der UNO, der EU oder der OSZE übernehmen (SDA-Meldungen vom 29. und 30. September 2022). [https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2022/20220930095054293194158159038\\_bsd049.aspx](https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2022/20220930095054293194158159038_bsd049.aspx); [https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2022/20220929130242730194158159038\\_bsd115.aspx](https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2022/20220929130242730194158159038_bsd115.aspx), abgerufen: 12.10.2022.

<sup>272</sup> BuA Nr. 91/2008, S. 12 f.

<sup>273</sup> BuA Nr. 91/2008, S. 17.



internationalen Verantwortung gerecht werde und gleichzeitig die «lauernde Gefahr» eingeschränkt werde, bei einem Abseitsstehen als Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte missbraucht zu werden.<sup>274</sup> Neutralitätspolitische Erwägungen finden dagegen in den Materialien zum Gesetz bzw. zu den späteren Novellierungen<sup>275</sup> keine Berücksichtigung.

Art. 1 Abs. 3 des «Sanktionengesetzes» enthält einen Vorbehalt für jene Rechtsvorschriften, die in Liechtenstein aufgrund von Staatsverträgen Anwendung finden. Dieser Vorbehalt ergibt sich daraus, dass die einschlägigen schweizerischen Erlasse zur Umsetzung von Sanktionen in Liechtenstein aufgrund des Zollanschlussvertrages anwendbar sind. Insbesondere das schweizerische Embargogesetz von 2002 ist in Liechtenstein anzuwenden, insoweit der grenzüberschreitende Handel betroffen ist.<sup>276</sup> Dadurch wird der neutralitätspolitische Spielraum Liechtensteins, sofern ein solcher derzeit überhaupt gewünscht wird, weiter stark eingeschränkt bzw. im Wesentlichen auf den Banken- bzw. Treuhandsektor reduziert.<sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> BuA Nr. 91/2008, S. 23.

<sup>275</sup> LGBl. 2017/203, LGBl. 2018/293 und LGBl. 2020 Nr. 13.

<sup>276</sup> BuA Nr. 91/2008, S. 9 und S. 24. Siehe die Kundmachung vom 18. Oktober 2022 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2022 Nr. 280 (LR 170.551.631).

<sup>277</sup> Doch selbst nach dem schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag vom 19. Juni 1980, LGBl. 1981 Nr. 52 (LR 0.951.910.11), haben jene schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften Geltung in Liechtenstein, welche die Geld-, Kredit- und Währungspolitik im Sinne des schweizerischen Nationalbankgesetzes oder den Schutz der schweizerischen Münzen oder Banknoten betreffen oder sonst die Erfüllung des Vertrages ihre Anwendung im Fürstentum Liechtenstein bedingen. Siehe die Kundmachung vom 18. Oktober 2022 der aufgrund des Währungsvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlage), LGBl. 2022 Nr. 281 (LR 170.551.95).

## VII. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

### a) Allgemeine völkerrechtliche Einschätzungen

Das völkerrechtliche Institut der Neutralität weist zwei Varianten auf, die *temporäre (gewöhnliche)* und die *dauernde (immerwährende) Neutralität*. Der Status der gewöhnlichen Neutralität gilt nur hinsichtlich eines konkreten kriegerischen Konflikts. In Gegensatz dazu verpflichtet sich ein dauernd neutraler Staat bereits in Friedenszeiten, sich nicht an künftigen kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen anderen Staaten zu beteiligen. Beide Varianten begründen für die neutralen wie die kriegsführenden Staaten klar umrissene Rechte und Pflichten, die sich im Wesentlichen aus dem V. und XIII. Haager Abkommen von 1907 ergeben.<sup>278</sup> So darf sich ein neutraler Staat nicht an Kriegen beteiligen, muss die kriegsführenden Parteien gleich behandeln (was auch für den Handel mit Kriegsmaterial gilt), darf keinem Militärbündnis beitreten und muss sein Territorium von fremden Truppen freihalten, was bedeutet, dass es für fremde Truppen kein Transitrecht gibt.<sup>279</sup> Neben den Pflichten räumt das Neutralitätsvölkerrecht dem neutralen Staat auch gewisse Rechte ein. So ist beispielsweise dessen territoriale Unversehrtheit von den kriegsführenden Parteien zu achten.<sup>280</sup> Ein dauernd neutraler Staat darf sich nicht in eine Lage versetzen, in der er in einem zukünftigen Konflikt gezwungen wäre, seine Neutralitätspflichten zu verletzen. Dementsprechend darf der dauernd neutrale Staat in Friedenszeiten keine unwiderruflichen Bindungen eingehen, die ihm im Konfliktfall die Einhaltung der Neutralitätspflichten verunmöglichen oder Zweifel an der Neutralität begründen könnten.<sup>281</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang von den «Vorwirkungen der Neutralität».

Obwohl Liechtenstein diesen völkerrechtlichen Verträgen nicht beigetreten ist, gilt dieser Rechtsbestand kraft völkergewohnheitsrechtlicher Verfestigung – samt der Modifizierung durch die Vorgaben der UN-Charta von 1945 bzw. der völkergewohnheitsrechtlichen Weiterentwicklung – auch für das Fürstentum Liechtenstein.

Zum Teil wird in der Völkerrechtslehre die Auffassung vertreten, dass das Neutralitätsrecht in verschiedener Hinsicht veraltet sei und den politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts nicht mehr entspreche. Einhelligkeit besteht aber darin, dass das Verhalten der Staaten trotzdem an diesen Regeln gemessen werden muss. Wie alle Regeln können und müssen auch diese zeitgemäss ausgelegt werden.<sup>282</sup>

Zudem entbindet die Schwierigkeit beim Umgang mit völkergewohnheitsrechtlichen Normen – gerade für die nur am Gesetzesrecht geschulten Juristen des kontinentaleuropäischen Rechtskreises – nicht davon, geltendes Völkergewohnheitsrecht festzustellen und anzuwenden. Das internationale Gewohnheitsrecht ist (und bleibt) nach Art. 38 Abs. 1 Bst. b des Statuts des Internationalen Gerichtshofes vom 26. Juni 1945<sup>283</sup> eine der anerkannten Völkerrechtsquellen.

---

<sup>278</sup> Siehe Kapitel II dieser Studie.

<sup>279</sup> Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht (Fn. 103), N 204b.

<sup>280</sup> Keller, in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht (Fn. 91), § 4 N 27.

<sup>281</sup> Merker/Conradin, Art. 173 N 18, Basler Kommentar (Fn. 117).

<sup>282</sup> Sassoli, Die schweizerische Neutralität und der Fall Crypto AG (Fn. 115), S. 524.

<sup>283</sup> LGBL. 1950 Nr. 6/3 (LR 0.193.501).

Das Neutralitätsvölkerrecht steht heute insbesondere unter dem gewichtigen Vorbehalt, dass Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen nach Art. 25 der UN-Charta<sup>284</sup>, die die Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung voraussetzen, auch von den dauernd neutralen Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Nach Art. 103 der UN-Charta haben die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang im Falle einer Kollision mit Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften. Hinzu kommt, dass das in Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta verankerte Gewaltverbot zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) darstellt, von dem nicht abgewichen werden darf (vgl. Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>285</sup>).

#### b) Zur rechtlichen und faktischen Neutralität Liechtensteins

Abgesehen von den zögerlichen Neutralitätsbekundungen Liechtensteins im Ersten Weltkrieg, die insbesondere von Frankreich nur mit äusserster Skepsis aufgenommen wurden,<sup>286</sup> und der Erklärung der (temporären) Neutralität durch Liechtenstein am 30. August 1939, die sich nur auf den unmittelbar drohenden Zweiten Weltkrieg bezog,<sup>287</sup> liegen keine *völkerrechtlichen* Akte vor, die *heute* eine liechtensteinische Neutralität begründen könnten.<sup>288</sup> Da die dauernde Neutralität nach überwiegender Auffassung in der Völkerrechtsdoktrin zu einer effektiven militärischen Verteidigungsvorsorge verpflichtet,<sup>289</sup> bestehen darüber hinaus berechtigte Zweifel, ob der Mikrostaat Liechtenstein, der 1868 das Militär abschaffte,<sup>290</sup> seine permanente Neutralität überhaupt völkerrechtswirksam erklären könnte.

Auch im *innerstaatlichen Recht* hat die (vermeintliche) Neutralität des Landes, die zuweilen in offiziellen Dokumenten und vereinzelt in Landtagsdebatten bemüht wurde,<sup>291</sup> keinen Niederschlag gefunden;<sup>292</sup> dies gilt namentlich für das liechtensteinische Gesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG) von 2008<sup>293</sup> einschliesslich der Materialien zu diesem Gesetz und seinen Novellen<sup>294</sup>. *Freilich könnte Liechtenstein im innerstaatlichen Recht, ja sogar in der Landesverfassung, eine Neutralitätsverpflichtung oder in abgeschwächter Form eine einschlägige Staatszielbestimmung<sup>295</sup> verankern, doch würden dem Kleinststaat dennoch die militärischen und wirtschaftlichen Mittel fehlen, um als neutraler Staat im völkerrechtlichen Sinne aufzutreten.*

---

<sup>284</sup> LGBL. 1990 Nr. 65 (LR 0.102.010).

<sup>285</sup> LGBL. 1990 Nr. 71 (LR 0.121).

<sup>286</sup> Siehe Kapitel V Bst. e dieser Studie.

<sup>287</sup> Siehe Kapitel V Bst. h dieser Studie.

<sup>288</sup> Siehe Kapitel V Bst. i dieser Studie.

<sup>289</sup> Vgl. das Beispiel Costa Rica in Kapitel II Bst. b dieser Studie.

<sup>290</sup> Siehe Kapitel V Bst. d dieser Studie.

<sup>291</sup> Siehe Kapitel V Bst. i und Bst. j dieser Studie.

<sup>292</sup> Siehe Kapitel V Bst. k dieser Studie.

<sup>293</sup> LGBL. 2009 Nr. 41 (LR 946.21).

<sup>294</sup> Siehe Kapitel VI Bst. e dieser Studie.

<sup>295</sup> Siehe die Überlegungen von *Sieglinde Gstöhl* zur Ergänzung von Art. 14 der liechtensteinischen Landesverfassung durch einen zweiten Absatz, in dem auch die Neutralität erwähnt werden könnte: *Sieglinde Gstöhl*, Souveränität und Abhängigkeit, in: Fabian Frommelt/Christian Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*. Vortragsreihe zum Jubiläum «300 Jahre Fürstentum Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften Bd. 61), BERN 2020, S. 257 (S. 277 f).

Aufgrund des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz von 1923<sup>296</sup> ist das Aussenhandelsrecht durch das einschlägige schweizerische Recht determiniert,<sup>297</sup> sodass die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit Liechtensteins prinzipiell auf den Finanzsektor beschränkt ist. Als deutlich kleinerer Vertragspartner der Schweiz kann Liechtenstein nur *faktisch* an der eidgenössischen Neutralität partizipieren und ist insoweit von den (wirtschafts-)politischen Entscheidungen Berns abhängig. In der Literatur wurde Liechtenstein deshalb vereinzelt als «*faktisch neutraler*» Staat bezeichnet.<sup>298</sup> Auch hat sich in Teilen der liechtensteinischen Bevölkerung ein diffuses, um nicht zu sagen trügerisches Neutralitätsverständnis eingestellt. Bei der «faktischen Neutralität» handelt es sich aber nicht um ein völkerrechtliches Institut, sondern um eine Spielart der Neutralitätspolitik, die mit keinen rechtlichen Bindungen verknüpft ist. *Die «faktische Neutralität» berechtigt weder, noch verpflichtet sie.*

c) Existiert eine liechtensteinische Neutralitätspolitik?

Soweit ersichtlich ist, sind keine internationalen Konflikte bekannt, in denen sich eine *eigenständige* «faktische Neutralität» Liechtensteins *abseits der Schweiz* in konkreten Handlungen oder Unterlassungen manifestiert hätte, die über blosser neutralitätspolitische Sympathiebekundungen – wie anlässlich des Staatsbesuches *Kreiskys* in Liechtenstein 1975 oder der Errichtung der liechtensteinischen Botschaft in Wien 1982/1983 – hinausgegangen wären. Ebenso wenig ist bekannt, ob Liechtenstein das neutralen Staaten zustehende Recht, gute Dienste und Vermittlungen in internationalen Konflikten anzubieten,<sup>299</sup> jemals für sich in Anspruch genommen hat.<sup>300</sup> Angesichts der präsumtiven «Abstinenz» der liechtensteinischen Aussenpolitik im Bereich der Konfliktvermittlung stellt sich die Frage, worin der Mehrwert einer liechtensteinischen Neutralität für die *internationale Staatengemeinschaft* bestehen könnte.<sup>301</sup>

Ferner scheint im *innenpolitischen* Diskurs keine Klarheit darüber zu bestehen, welchen nationalen liechtensteinischen Interessen eine völker- oder staatsrechtliche Neutralität des Landes dienen könnte, zumal die staatliche Souveränität des Kleinststaates anderweitig, nämlich durch ein vielfältiges Geflecht von völkerrechtlichen Verträgen und seit 1990 bzw. 1995 durch die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bzw. im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)<sup>302</sup>, hinreichend gesichert ist. Im Lichte der sich verdichtenden Integration Europas könnte sich eine Neutralitäts-

---

<sup>296</sup> LGBl. 1923 Nr. 24 (LR 0.631.112).

<sup>297</sup> Siehe Kapitel V Bst. g und Kapitel VI Bst. e dieser Studie.

<sup>298</sup> Vgl. etwa die in Kapitel V Bst. i dieser Studie dargelegte Auffassung von *Roland Marxer* und *Paul Guggenheim*. Siehe auch *Gstöhl*, Souveränität und Abhängigkeit (Fn. 295), S. 270.

<sup>299</sup> Nach Art. 3 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907 steht das Recht, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, den am Streit nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zu. Die Ausübung dieses Rechts kann niemals von einer der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (LGBl. 1995 Nr. 185, LR 0.193.212).

<sup>300</sup> Zugegebenermassen wären solche diplomatischen Aktivitäten für Aussenstehende schwer feststellbar, da nach Art. 14 Abs. 1 und 2 des liechtensteinischen Archivgesetzes von 1997, LGBl. 1997 Nr. 215 (LR 432.1), staatliches Archivgut einer Sperrfrist von 30 Jahren und personenbezogenes Archivgut sogar einer Sperrfrist von 80 Jahren unterliegen. Auf die Möglichkeit der Verlängerung wie der Verkürzung der Sperrfristen sei hier hingewiesen.

<sup>301</sup> *Sieglinde Gstöhl*, welche die liechtensteinische «Friedenssicherungsstrategie» ebenfalls für ausbaufähig hält, stellte 2020 den Vorschlag in den Raum, dass Liechtenstein in Zukunft in sehr beschränktem Umfang spezialisierte «Gute Dienste» im Bereich der Konfliktprävention und -lösung anbieten könnte. Sie streicht zu Recht heraus, dass Neutralität dabei nicht Gesinnungsneutralität bedeutet. Siehe *Gstöhl*, Souveränität und Abhängigkeit (Fn. 295), S. 270.

<sup>302</sup> LGBl. 1995 Nr. 68 (LR 0.110).

erklärung Liechtensteins sogar kontraproduktiv auswirken. Ohne Zweifel würde das Abseitsstehen beim Nachvollzug von EU-Sanktionen für das EWR-Mitglied Liechtenstein sehr unangenehme Folgen nach sich ziehen.

#### d) Liechtenstein und der Ukrainekrieg

Vor dem Hintergrund des Ukrainekrieges hat Liechtenstein seit Februar 2022 die Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland und Belarus (Weissrussland) bzw. gegen russische Staatsbürger und Unternehmen, namentlich auf dem Sektor der Banken und Finanzdienstleistungen, nachvollzogen.<sup>303</sup> Diese Sanktionen, die sich nicht auf Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta stützen können – die diesbezügliche Beschlussfassung wurde von der Veto-Macht Russland blockiert – wurden von der russischen Regierung am 7. März 2022 zum Anlass genommen, Liechtenstein (wie die Schweiz<sup>304</sup> sowie weitere Staaten) auf die «Liste der unfreundlichen Staaten» zu setzen. Dies hat u.a. zur Konsequenz, dass russische Bürger und Unternehmen Zahlungen gegenüber liechtensteinischen Gläubigern im Ausmass von mehr als 10 Millionen Rubel pro Monat oder dem Äquivalent in Fremdwährung nur noch in Rubel begleichen dürfen.<sup>305</sup>

#### e) Conclusio

- Eine liechtensteinische Neutralität liegt mangels internationaler oder innerstaatlicher Verankerung weder völker- noch staatsrechtlich vor.
- Liechtenstein partizipiert über den Zollanschlussvertrag von 1923 faktisch am Neutralitätsstatus der Schweiz.
- Im gegenwärtigen Ukrainekrieg ist eine «faktische Neutralität» des Fürstentums Liechtenstein zu verneinen.

---

<sup>303</sup> Siehe u.a. die Medienmitteilung Nr. 78 der liechtensteinischen Regierung vom 25. Februar 2022 («Regierung beschliesst Nachvollzug von Sanktionen und gibt IHZE-Gelder frei»), Nr. 81 vom 1. März 2022 («Krieg in der Ukraine: schneller Nachvollzug der EU-Sanktionen durch Liechtenstein»), Nr. 85 vom 4. März 2022 («Liechtenstein verschärft die Sanktionen im Einklang mit der EU») und Nr. 106 vom 10. März 2022 («Krieg in der Ukraine: Liechtenstein nimmt weitere Personen und Krypto-Finanzprodukte in die Ukraine-Sanktionen auf» [Totalrevision der Sanktionsverordnung]), <https://www.regierung.li/medienmitteilungen-ukraine-konflikt>, abgerufen: 12.10.2022. Siehe insbesondere die Verordnung vom 10. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, LGBl. 2022 Nr. 45 (LR 946.224.2), unter gleichzeitiger Aufhebung der Verordnung vom 16. September 2014 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, LGBl. 2014 Nr. 235. Vgl. auch die Kundmachung vom 22. März 2022 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2022 Nr. 79 (LR 170.551.631): Verordnung vom 27. August 2014 über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72), soweit der grenzüberschreitende Handel betroffen ist. Siehe nunmehr die Kundmachung vom 18. Oktober 2022 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2022 Nr. 280 (LR 170.551.631), wiederum mit der eben genannten schweizerischen Verordnung (SR 946.231.176.72).

<sup>304</sup> Siehe Kapitel III Bst. e dieser Studie.

<sup>305</sup> Siehe die Pressemitteilung der russischen Nachrichtenagentur TASS vom 7. März 2022: <https://tass.com/politics/1418197>, abgerufen: 12.10.2022.

