

Völkerrecht im Bürgerkrieg

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **5 (1937-1938)**

Heft 10

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759017>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Völkerrecht im Bürgerkrieg

Von Prof. Dietrich Schindler

Vom römischen Dichter Terenz stammt das oft zitierte Wort: ich bin ein Mensch, nichts Menschliches liegt mir fern. Das Menschliche, an das der Dichter dachte, ist aber gerade nicht das, was man gewöhnlich unter „menschlich“ versteht, nicht das Humane, das Lichte und Schöne; es ist die naturhafte, ja die dunkle und schlechte Seite des Menschen. Welche Berufsklasse hätte mehr Anlass diesen Ausspruch des Dichters zu dem ihren zu machen, als die Juristen? Das Recht wird nicht in erster Linie dort benötigt, wo dem Humanismus gehuldigt wird; edles Menschentum trägt und hält sich selbst und bedarf nicht des äussern Zwanges. Nicht zufällig hat ein grosser Humanist, Wilhelm von Humboldt, das Postulat aufgestellt, es seien die Befugnisse des Staates, als des Trägers des Rechts, auf das letzte denkbare Minimum zu beschränken.

Das Recht ist in erster Linie dort notwendig, wo die naturhafte Seite des Menschen zum Durchbruch gelangt, wo es gilt, äussere Schranken zu setzen, wo Leib und Leben, Hab und Gut bedroht sind, wo es gar um die Existenz des Einzelnen und der Gemeinschaft geht. So muss der Jurist, wenn er sich mit grundsätzlichen Fragen befasst, seine Aufmerksamkeit oft jenen Erscheinungen des menschlichen Lebens zuwenden, wo Leidenschaft eine gegebene Ordnung zerstört, wo Freiheitswille erstarrte Fesseln sprengt, wo Macht sich mit Macht misst und eine neue Ordnung zu entstehen sucht.

Im Leben von Volk zu Volk ist es der Krieg, der den Juristen vor die dringendsten aber zugleich die schwierigsten Aufgaben stellt. Denn ungleich den Verhältnissen innerhalb des Staates, wo ein Gesetzgeber die Rechtsnormen aufstellt und die

Akademischer Aulavortrag, gehalten am 20. Januar 1938 in der Universität Zürich

Regierung sie dem Widerstrebenden gegenüber zwangsweise durchsetzt, gibt es im Verhältnis von Staat zu Staat, d. h. im Gebiete des Völkerrechts, weder einen Gesetzgeber noch eine mit Zwangsmitteln ausgestattete Polizeigewalt. Alles Völkerrecht beruht letzten Endes auf der freiwilligen Uebereinstimmung der Staaten. Gar für den Fall des Krieges eine solche Uebereinstimmung zustande zu bringen, ist schwierig genug. Je weniger eine solche Uebereinstimmung in der rauhen Wirklichkeit bestand umsomehr suchten viele Denker von der Philosophie her den Problemen beizukommen. So war es vor allem das Problem des gerechten Krieges, das die Geister in früheren Jahrhunderten beschäftigte, ja noch im Jahr 1878 hat unser Landsmann J. C. Bluntschli in seinem „Modernen Völkerrecht der zivilisierten Staaten“ diesem Problem längere Ausführungen gewidmet. Es handelte sich um die Frage, wann die Kriegsursache gerecht, wann sie ungerecht sei, wann also ein Recht zum Kriege gegeben sei, wann nicht. Nach dem Weltkrieg haben die Staatsmänner versucht, die Befugnis zum Kriege, die man im 19. Jahrhundert nur in der theoretischen Spekulation beschränkt hatte, auch im positiven Recht einzudämmen; der Völkerbund hat diesen Versuch gewagt, aber nachdem zwei Staaten, die von Anfang an als Ratsmitglieder gleichsam als Stützen der Gesellschaft der Nationen galten, sich über die fundamentalen Bestimmungen hinweggesetzt haben, kann dieser Versuch nicht als gelungen bezeichnet werden.

Aber so wenig Erfolg dem Versuch beschieden war, die Bedingungen, unter denen ein Krieg begonnen werden darf, in feste Rechtsnormen zu giessen, so sehr war man sich doch darüber einig, dass das Recht zum Kriege nur Staaten zustehe, nicht irgendwelchen Gruppen von Privatpersonen. Gewiss heisst das nicht, dass nicht auch Gewaltmassnahmen, ja selbst kriegsähnliche Handlungen von Privatpersonen vorgenommen werden können; aber juristisch gesehen handelt es sich dann nicht um Krieg. Geschehen solche Gewalthandlungen auf hoher See, so gelten sie nach altem, allgemein anerkanntem Recht als Piraterie und werden demgemäss behandelt: der Pirat ist *hostis generis humani*, ein Feind des Menschengeschlechts, und kann nach den Gesetzen eines jeden Staates, der das Seeräuberschiff aufgreift, bestraft werden. Geschehen die Gewalt-

taten innerhalb eines Staates, so gelten sie als Aufstand, Aufruhr, Rebellion, Hochverrat, Landfriedensbruch, oder wie der Gesetzgeber das bezeichnet haben mag. Es sind Verbrechen, die jeder Staat selbst bekämpft und um die sich das Völkerrecht, das die Beziehungen von Staat zu Staat regelt, nicht bekümmert. So sind z. B. die schweizerischen Freischarenzüge der Jahre 1844/45 eine rein innerschweizerische Angelegenheit gewesen und, um ein neueres Beispiel zu nennen, die Revolutionen, durch die im Jahre 1918 die deutsche und österreichische monarchische Regierung gestürzt wurden, warfen keinerlei kriegsrechtliche Probleme auf.

So kennt also das Recht eine begrifflich klare Scheidung zwischen Krieg im völkerrechtlichen Sinne und Aufruhr im Sinne des innerstaatlichen Rechts. Gewaltsame Handlungen im einen und im andern Fall werden juristisch ganz verschieden behandelt: der Soldat, der im Krieg einen Gegner tötet, begeht eine kriegsrechtlich erlaubte Handlung und bleibt straflos, der Teilnehmer an einem Aufruhr aber, der etwa einen Soldaten der Ordnungstruppen niederschiesst, begeht einen Mord und wird demgemäss bestraft.

Aber die Erfahrung zeigt, dass man mit dieser klaren Trennung nicht auskommt. Die erschütterndste Form der bewaffneten Auseinandersetzung, der Bürgerkrieg, kann weder dem einen noch dem andern dieser Begriffe völlig untergeordnet werden. Oder genauer gesagt: es ist wohl theoretisch möglich eine begriffliche Zuteilung vorzunehmen, aber man wird so den wirklichen Verhältnissen in keiner Weise gerecht werden und vielerlei Schwierigkeiten heraufbeschwören. Wenn ein Bürgerkrieg ausbricht, so liegt vorerst ein Krieg im völkerrechtlichen Sinne nicht vor, obschon die militärischen Operationen vielleicht genau gleich geführt werden wie wenn es sich um einen solchen handelte; was aber zum Rechtsbegriff des Krieges fehlt ist die Eigenschaft des Staates auf Seite derjenigen Partei, die sich gegen die bisherige Regierung erhebt. Vorerst hat man es mit einem Aufruhr zu tun. Wenn aber die Bürgerkriegsparteien sich längere Zeit das Gleichgewicht halten, wenn diejenigen, die vom Standpunkt des bisherigen Staatsrechts aus gesehen Aufständische sind, selbst eine staatliche Gewalt geschaffen haben und diese über einen grösseren Teil der Bevölkerung und

des Gebietes ausüben, so ist es unmöglich, vor dieser Tatsache einfach die Augen zu schliessen und die juristische Fiktion aufrecht zu erhalten, die bisherige Regierung übe noch über das ganze Land ihre Herrschaft aus. Weder die bisherige Regierung kann diese Fiktion aufrechterhalten noch andere Staaten, die im Gebiete der einen und andern der Bürgerkriegsparteien die Interessen ihrer Angehörigen zu schützen haben und die vielleicht vor die Frage gestellt werden, ob sie die Lieferung von Waffen und Munition zulassen sollen.

Aber die blossе Tatsache, dass die Aufständischen über Land und Volk herrschen, genügt noch nicht, um sie zu einem Subjekt des Völkerrechts zu machen, d. h., um ihnen im Verhältnis zu andern Staaten Rechte zu verleihen oder Pflichten aufzuerlegen. Es bedarf, wie bei der Entstehung eines neuen Staates, oder einer neuen Regierung, der Anerkennung durch andere Staaten. Erst durch die Anerkennung wird die Tatsache der Existenz der Aufständischen auch juristisch bewertet. Nur für die anerkennenden Staaten bilden die Aufständischen ein Völkerrechtssubjekt und verfügen als solche über die Rechte und Pflichten von Kriegführenden.

Die völkerrechtliche Praxis kennt zahlreiche Fälle der Anerkennung Aufständischer als kriegführender Partei. Diese Anerkennung ist nicht zu verwechseln mit der Anerkennung eines neuen Staates. Die Anerkennung Aufständischer als Kriegführende (so lautet der juristisch-technische Ausdruck) ist immer nur eine provisorische Massnahme, sie geschieht im Hinblick auf den Bürgerkrieg und dient dazu, ganz bestimmte Rechtswirkungen zu erzeugen: die Aufständischen dürfen die Rechte ausüben, die das Völkerrecht einer kriegführenden Partei gewährt, und die anerkennenden, am Streit unbeteiligten Staaten sind berechtigt und verpflichtet, neutral zu bleiben und können sich somit in dieser Hinsicht auf bestimmte bekannte Rechtssätze stützen. Wird der Aufstand niedergeworfen, so verschwindet ohne weiteres das Rechtssubjekt „Aufständische“; gehen aber diese siegreich aus dem Kampf hervor, so verschwindet die bisherige Regierung; die Aufständischen bilden die neue Regierung, die nun als solche noch der Anerkennung als rechtmässige Vertretung des ganzen Staates bedarf.

Der amerikanische Sezessionskrieg 1861—1865 bildete, bis zum jetzigen Bürgerkrieg in Spanien, den letzten grossen Bürgerkrieg, und das Verhalten der beiden Parteien zueinander, wie vor allem auch der europäischen Mächte zu ihnen, schuf eine Fülle von Präzedenzfällen für die mit dem Bürgerkrieg zusammenhängenden Rechtsfragen. Die Südstaaten, die sich von der Union losrennen und einen eigenen Staat bilden wollten, wurden schon 1861 von Grossbritannien, Frankreich und Spanien als Kriegführende anerkannt, eine Anerkennung, die freilich dahin fiel, nachdem der Krieg zugunsten der Union entschieden worden war. Aber merkwürdig: diese Anerkennung erfolgte nicht ausdrücklich, wie man das heute etwa meinen wollte, sondern durch konkludente Handlung, d. h., auf indirekte Weise, dadurch nämlich, dass sich die genannten europäischen Staaten neutral erklärten. Wenige Tage nach Ausbruch der Feindseligkeiten zwischen den Truppen der Union und denjenigen der Südstaaten hatte nämlich Präsident Lincoln die Blockade der Küste der konföderierten Südstaaten proklamiert. Die Blockade stellt aber eine Massnahme des Kriegsrechtes dar; sie bedeutet die Absperrung des feindlichen Küstenstriches vom Handelsverkehr mit den Neutralen. Ein neutrales Schiff, das versucht die Blockade zu durchbrechen, unterliegt der Wegnahme durch die blockierende Kriegsflotte. Indem Präsident Lincoln eine solche typische Kriegsmassnahme angeordnet hatte, hatte er das Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts angenommen, mit andern Worten, bei den konföderierten Südstaaten nicht nur die Eigenschaft als Rebellen, sondern als kriegführende Partei vorausgesetzt. Das war zwar nicht der Schluss, den Präsident Lincoln zog, wohl aber die Folgerung, die sich Grossbritannien zu eigen machte: es erklärte sich neutral und setzte den „Foreign Enlistment Act“ in Kraft, ein Gesetz, welches den britischen Staatsangehörigen untersagt, in den Dienst der einen oder andern Kriegspartei zu treten. Eine Anerkennung der Sezessionsstaaten in anderer Form erfolgte nicht, und die britische Regierung weigerte sich sogar, deren diplomatische Vertreter zu empfangen. Und doch wird das damalige Verhalten der britischen Regierung durchwegs als die normale Form der Anerkennung von Aufständischen als kriegführende Partei bezeichnet. In der Tat: die Erklärung der

Neutralität setzt das Bestehen eines Kriegszustandes und dieser das Vorhandensein von zwei zum Kriege berechtigten Parteien voraus.

Bevor die Parallelen zum Verhalten der Mächte im spanischen Bürgerkrieg gezogen werden, sei auf zwei weitere völkerrechtliche Ergebnisse des amerikanischen Sezessionskrieges hingewiesen.

Es widersprach der einmal erklärten britischen Neutralität Kriegsschiffe in englischen Werften bauen und der einen oder andern Partei zuführen zu lassen. Trotzdem geschah das. Die Südstaaten verstanden es, die Lücken und Mängel der englischen Gesetzgebung zu ihren Gunsten auszunutzen und sich eine Reihe von Kriegsschiffen zu verschaffen. Durch diese wurden über 200 Handelsschiffe der Vereinigten Staaten zerstört; das berühmteste und berüchtigste dieser Kriegsschiffe, die Alabama, versenkte allein über 60. Mehr als 700 amerikanische Schiffe wurden an Engländer verkauft, um unbehelligt unter englischer Flagge fahren zu können. Die Mehrausgaben, die den Reedern aus der Erhöhung der Versicherungsprämien erwachsen, waren gewaltig.

Nach Schluss des Sezessionskrieges forderte die Regierung der Vereinigten Staaten von Grossbritannien Ersatz des Schadens, der durch die neutralitätswidrige Ausrüstung der „Alabama“ und anderer Kriegsschiffe der amerikanischen Schifffahrt entstanden war. Die britische Regierung lehnte zuerst das Ansinnen entrüstet ab. Ihr Verhalten sei korrekt gewesen. Es widerspreche ihrer Ehre, die Frage der Rechtmässigkeit ihrer Handlungen durch eine andere Macht beurteilen zu lassen. Schliesslich aber einigten sich die beiden Staaten, den Streit einem Schiedsgericht zu unterbreiten. Dieses Schiedsgericht, zusammengesetzt aus fünf Mitgliedern verschiedener Staatsangehörigkeit, worunter alt Bundesrat Stämpfli, tagte im Genfer Rathaus, im Saal, in dem 1864 die Genfer Konvention über das Rote Kreuz unterzeichnet worden war und der nunmehr, seit jenem denkwürdigen Schiedsgericht, Salle de l'Alabama genannt wird. Am 14. September 1872 wurde das Urteil gefällt. Grossbritannien wurde zur Zahlung eines Schadenersatzes an die Vereinigten Staaten in der Höhe von 15 $\frac{1}{2}$ Millionen Dollars verurteilt. Es zahlte die Summe innerhalb der festgesetzten

Frist. Dieser erste grosse Erfolg der Schiedsgerichts-idee in der neuen Zeit hat den Gedanken der Schiedsgerichtsbarkeit mächtig gefördert.

Noch in anderer Hinsicht sollte der Sezessionskrieg für das Völkerrecht von Bedeutung werden. Obschon die Union sich weigerte, die Südstaaten als Staaten anzuerkennen, so hat sie ihnen doch „from motives of humanity and expediency“ die Rechte und Pflichten von Kriegführenden zuerkannt. Daher war es auch notwendig, die Rechte und Pflichten der Truppen gegenüber den feindlichen Truppen und gegenüber der Zivilbevölkerung genau zu umschreiben. Das geschah durch die Instruktionen für die Truppen im Felde von 1863, verfasst vom Deutschamerikaner Franz Lieber, Professor an der Columbia Universität in New York. Es war nichts anderes, als Kriegsvölkerrecht, das hier, zum ersten Mal in der Geschichte, die Form eines in Paragraphen gekleideten Gesetzbuches annahm. Es war die erste Kodifikation — allerdings eine nur teilweise — des Völkerrechts. Lieber's Freund, Joh. Caspar Bluntschli, damals Professor in Heidelberg, wurde durch jene Instruktionen angeregt, selbst das gesamte Völkerrecht in der Form eines Gesetzbuches darzustellen; das Werk, das schon erwähnt wurde, erschien erstmals 1867 und wurde Franz Lieber gewidmet. Zu einer vertraglichen Festlegung des Landkriegsrechts kam es erst 1899, und erst nach Schluss des Weltkrieges wurde die Kodifikation des Völkerrechts im allgemeinen durch den Völkerbund an die Hand genommen; freilich mit sehr geringem Erfolg.

Wenn wir nun aber die Blicke der Rechtslage im spanischen Bürgerkrieg zuwenden, so stellen wir mit Erstaunen fest, dass heute kein einziger Staat sich an die Präzedenzfälle aus den 1860er Jahren hält. Kein Staat hat die Franco-Regierung als kriegführende Partei anerkannt, selbst nicht in der Form einer blossen Neutralitätserklärung. Wenn der schweizerische Bundesrat durch seine Beschlüsse vom August 1936 die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Spanien und die Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien verbot, so tat er es gewiss zur Wahrung der schweizerischen Neutralität, und er stützt sich denn auch auf die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung; aber in den Beschlüssen selbst findet sich der Ausdruck

Neutralität nicht, und der Bundesrat hat nicht, wie z. B. zu Beginn des Weltkrieges, eine Neutralitätserklärung erlassen. Deutschland und Italien aber sind viel weiter gegangen; sie haben am 18. November 1936 die Regierung Franco nicht nur als kriegführende Partei, sondern als rechtmässige Regierung Spaniens anerkannt. Die merkwürdige Scheu der heutigen Staaten, die beiden Bürgerkriegsparteien in Spanien durch eine klare Neutralitätserklärung kriegsrechtlich auf gleiche Stufe zu stellen, mag damit zusammenhängen, dass im spanischen Bürgerkrieg jener unglückliche ideologische Gegensatz zum blutigen Austrag kommt, der die ganze Welt in gefährlicher Spannung hält. Diejenigen Staaten nun, die in jenem Gegensatz entschieden auf einer Seite stehen, widerstreben aus ideologischen Gründen jener kriegsrechtlichen Gleichstellung und die übrigen Staaten verweigern der Regierung Franco die Gleichstellung mit der bisherigen Regierung (genauer ihrer Rechtsnachfolgerin) wohl vor allem deshalb, um auch nur den Schein einer Stellungnahme zu vermeiden. Diese Aengstlichkeit wird wohl mitbedingt sein durch die schiefe Vorstellung, welche sich die Oeffentlichkeit von der Anerkennung der Kriegführenden macht. So schiefe diese Vorstellung ist, so muss sie, als eine politische Wirklichkeit, doch beachtet werden. Die Vorstellung ist weit verbreitet, in der Anerkennung liege eine Gutheissung, sie enthalte ein moralisches Werturteil. In der Tat mag das deutsche Wort Anerkennung zu diesem Irrtum verführen, während der französische Ausdruck reconnaissance diese Nebenbedeutung nicht besitzt. Aber Anerkennung im juristischen Sinne bedeutet lediglich Feststellung einer Tatsache, z. B. eines Bürgerkriegs, an welche bestimmte Rechtsfolgen zu knüpfen sind, also z. B. die Neutralität des nicht beteiligten Staates.

Freilich ist auch die Politik der letzten Jahre nicht unschuldig an der genannten falschen Vorstellung von der Bedeutung der Anerkennung. Wenn auch Anerkennung nicht Gutheissung bedeutet, so kann doch Nichtanerkennung die Bedeutung einer Missbilligung haben. Diese Bedeutung trägt die Nichtanerkennung vor allem seit sich die meisten Staaten im Falle der Eroberung der Mandschurei durch Japan im Jahr 1932 zur sog. Stimsondoktrin bekannt haben, benannt nach dem Staatssekretär der Vereinigten Staaten. Dieser hatte in einer Note vom 7. Ja-

nuar 1932 China und Japan mitgeteilt, dass die Vereinigten Staaten keine Situation und keine Verträge anerkennen werden, die in Verletzung bestehenden Rechts, insbesondere des Kelloggpaktes geschaffen worden wären. Und die Völkerbundsversammlung hat in einer Resolution vom 11. März 1932 die Mitglieder des Völkerbundes verpflichtet, die Eroberungen, die Japan in Verletzung des Völkerbundspaktes gemacht hatte, nicht anzuerkennen. Das war alles, was von den Kollektivsanktionen, die nach Art. 16 des Paktes gegen Japan hätten ergriffen werden sollen, schliesslich übrig blieb. Es ist eine schwächliche Sanktion, zudem eine, die dem Staat, gegen den sie sich richtet, nicht mehr schadet, als demjenigen, der sie anwendet. Z. B. ist es für den nichtanererkennenden Staat schwierig, den diplomatischen Schutz seiner Staatsangehörigen im nicht anerkannten Gebiet durchzuführen, es ist ihm unmöglich die Auslieferung eines dorthin geflüchteten Verbrechers zu verlangen; Handelsverträge gelten nicht und die Verträge zum Schutz gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentums finden keine Anwendung. Es ist eben eine missliche Sache, einen faktisch bestehenden Zustand auf die Dauer als juristisch nicht existent zu betrachten. Nicht ganz zu Unrecht hat ein englischer Jurist, H. A. Smith, die Stimson-Doktrin als „Transatlantische Häresie“ bezeichnet.*)

Wenn also auch kein Staat in früher üblicher Weise eine Anerkennung der Franco-Regierung als kriegführende Partei durchgeführt hat, so haben die Mächte doch in anderer Weise, durch das sog. Nichtinterventionsabkommen, Stellung zum spanischen Bürgerkrieg genommen. In der Tat: vom ersten Moment an bestand die Gefahr, dass der Bürgerkrieg in Spanien zu einem allgemeinen Krieg entarten könnte. Es wäre nicht das erste Mal gewesen, dass spanische Wirren auf ganz Europa über-

*) Freilich ist nicht jede Nichtanerkennung in dieser Weise aufzufassen. Sie kann, statt dieser Kollektivweigerung, die Folgen eines Rechtsbruchs als Recht anzuerkennen, auch den Sinn einer individuellen Nichtanerkennung im Sinne des politischen Selbstschutzes besitzen. Dahin gehört z. B. die Nichtanerkennung der Sowjetregierung durch die Schweiz, die m. E. nicht so auszulegen ist, dass dadurch die juristische Existenz der Sowjetregierung verneint würde, sondern so, dass die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, weil unerwünscht, vermieden werden soll.

gegriffen hätten. Dieser Gefahr konnte nur begegnet werden, wenn Sicherheit bestand, dass keine der auswärtigen Mächte aktiv in den Bürgerkrieg eingreife. Alle Staaten hatten schliesslich ein Interesse daran, dass der Brand sich nicht ausdehne. Selbst der Vertreter Russlands an der Völkerbundsversammlung des Jahres 1936 erklärte, dass Russland beigestimmt habe, da andernfalls die Gefahr eines allgemeinen Krieges bestünde, obschon das Abkommen — was übrigens unzutreffend ist — eine Verletzung des internationalen Rechtes bedeute. So ist es gelungen, alle massgebenden Staaten, selbst heftige Gegner, zur Zustimmung zum Nichtinterventionsabkommen zu bewegen und im sogenannten Nichtinterventionskomitee in London um einen Beratungstisch zu vereinigen. Schon im spanischen Bürgerkrieg von 1873 war ein ähnliches Nichtinterventionsabkommen, freilich von geringerer Tragweite, zustande gekommen, hauptsächlich auf Wunsch Frankreichs, um ein Eingreifen Deutschlands zu verhindern. Der deutsch-französische Krieg war ja drei Jahre zuvor wegen der Frage der spanischen Thronfolge ausgebrochen. Vielleicht darf auch noch an die belgische Revolution von 1830 erinnert werden, die die Lostrennung der Belgier von den Niederlanden brachte; die Mächte verzichteten auch damals auf Intervention, weil man, wie Bluntschli berichtet, „den kriegerischen Zusammenstoss des Westens mit dem Osten von Europa hier wie dort zu vermeiden wünschte; denn die Sympathien der Regierungen von England und Frankreich waren ebenso entschieden für die Selbständigkeit Belgiens als die Sympathien der Regierungen von Preussen, Oesterreich und Russland für die Wiedereinsetzung des Hauses Oranien“. Eine Einmischung der Grossmächte erfolgte erst später mit Einwilligung beider Parteien. Wie heute sollte die Nichtintervention einen Krieg aus ideologischen Gründen verhindern.

Die Initiative zur heutigen Nichtintervention ging von der französischen Regierung aus. Nachdem Mitte Juli 1936 die Revolution in Spanien ausgebrochen war, richtete Frankreich am 15. August eine Note an alle in Frage kommenden Mächte, worin es sich bereit erklärte, ein Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial nach Spanien in Kraft zu setzen, sobald eine gleiche Verpflichtung übernommen würde von Grossbritannien, Deutschland, Italien, Russland und Portu-

gal. Diese Mächte, sowie alle andern angefragten stimmten zu, sodass schliesslich 27 Staaten dem Abkommen beitraten. Die Schweiz tat das nicht, um den unbedingten Charakter ihrer Neutralität zu betonen. Sie wollte den Irrtum nicht aufkommen lassen, ihre Neutralität werde von Fall zu Fall durch ein Abkommen geschaffen. Sie tat aber von sich aus mehr als nach dem Abkommen nötig gewesen wäre: sie verbot nicht nur die Ausfuhr von Waffen und Kriegsmaterial, wie das Abkommen, sondern auch die Ausreise zwecks Teilnahme an den Feindseligkeiten.

Das Nichtinterventionsabkommen verpflichtet die Staaten keiner der beiden Bürgerkriegsparteien Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie Flugzeuge und Kriegsschiffe zu liefern. Durch die blosser Erklärung der Neutralität wäre eine solche Verpflichtung nicht übernommen worden. Denn der Neutrale kann (aber muss nicht) seinen Angehörigen gestatten, beiden Kriegführenden Waffen und Munition zu liefern; die einzige völkerrechtliche Verpflichtung, die ihm obliegt ist die, beide Kriegführenden gleich zu behandeln. Die Einschränkungen, die gegenüber dem einen Kriegführenden gelten, müssen auch gegenüber dem andern zur Anwendung kommen. Deshalb hat z. B. die Schweiz, als sie im italienisch-abessinischen Kriege die Waffenausfuhr nach Italien, auf Grund der Sanktionsbestimmungen des Völkerbündspaktes verbieten musste, ein gleiches Verbot gegenüber Abessinien erlassen, sehr zum Missvergnügen Frankreichs, das richtig die prinzipielle Bedeutung dieser Haltung, die für die Schweiz die einzig mögliche war und sein wird, erkannte.

Das Nichtinterventionsabkommen hat allerdings von Seiten der spanischen Regierung schärfsten Protest herausgefordert. Ihr Vertreter an der Völkerbündversammlung bezeichnete es als eine juristische Monstruosität; ja noch mehr: die Nichtintervention sei in Wahrheit eine Intervention „dans la pratique ce qu'on appelle la non-intervention se traduit par une intervention effective, directe et positive en faveur des rebelles“; dies sei deshalb der Fall, weil man es der Regierung unmöglich mache durch Ankauf von Waffen im Ausland die Ordnung im Lande aufrecht zu erhalten. Diese Argumentation wäre nur dann richtig, wenn es sich in Spanien lediglich um innere Un-

ruhen handeln würde; wenn aber, wie gegenwärtig, ein eigentlicher Krieg besteht zwischen zwei Parteien, die jede über einen Teil des Gebietes herrschen, steht es jedem unbeteiligten Staat frei, sich so zu verhalten, wie wenn er zwei verschiedene Staaten vor sich hätte und durch Erklärung der Neutralität oder durch ein Abkommen wie das heutige, beide auf gleichem Fuss zu behandeln. Das ist von jeher so gehandhabt worden; das hat z. B. auch der Neuenburger Jurist Emeric Vattel in seinem berühmten „Droit des Gens“ aus dem Jahr 1758 als geltendes Recht festgestellt (liv. II chap. IV § 56) — und dieses Buch war von grösster Autorität und wird bis zur Gegenwart als solche zitiert — und es trifft auch heute noch voll zu.

Freilich, Intervention und Nichtintervention sind zwei Dinge, die sich begrifflich ausschliessen, sich aber in der Wirklichkeit nahe kommen können. Von einem der klügsten Diplomaten aller Zeiten, von Talleyrand, stammt das Wort: Nichtintervention ist ein rätselhafter diplomatischer Begriff, er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention. Was eben für den einen Nichtintervention ist, stellt sich in den Augen des andern als eine Intervention durch Nichthandeln dar.

Doch sei der Ausspruch Talleyrands nicht etwa als eine Kritik des heute geltenden Abkommens aufgefasst. Ein anderes Wort aus seinem Munde rechtfertigt es vielmehr: „In entscheidungsvollen Zeiten wird die grösste Gefahr durch den Eifer unerfahrener Leute verursacht“. Um solchen Eiferern im jetzigen Moment das Handwerk zu legen oder zu erschweren ist das Nichtinterventionsabkommen geschlossen worden.

Dieses Abkommen hat sich, wie erwähnt, ursprünglich nur auf Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie Flugzeuge und Kriegsschiffe bezogen und nichts über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Zureise von Freiwilligen bestimmt, wenn auch einige Regierungen die sehr unbestimmte Verpflichtung übernommen hatten, sich jeder direkten oder indirekten Einmischung (*ingérence directe ou indirecte*) in die inneren Angelegenheiten Spaniens zu enthalten. Im Dezember 1936 und Januar 1937 wurden die Regierungen alarmiert durch den immer stärker werdenden Zustrom von Freiwilligen nach Spanien. Durch Note vom 9. Januar 1937 ersuchte Grossbritannien die andern Mächte,

ein Verbot der Ausreise von Freiwilligen zu erlassen und, um mit dem guten Beispiel voranzugehen, setzte es am 10. Januar den Foreign Enlistment Act von 1870 in Kraft. Frankreich erliess ein ähnliches Gesetz. Im Nichtinterventionskomitee einigten sich die Mächte darauf, dass vom 20. Februar 1937 ab die Ausreise von Freiwilligen verboten sein sollte.

Die Mächte gingen noch einen Schritt weiter. Um die Verletzungen des Nichtinterventionsabkommens festzustellen und so, wenigstens durch einen moralischen Druck, möglichst zu verhindern, schufen sie ein Ueberwachungssystem; längs den Grenzen Spaniens wurde eine Kette von Beobachtern errichtet, die Küsten sollten überwacht werden durch Kriegsschiffe, die von Grossbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland zu stellen waren und schliesslich wurden für die Handelsschiffe besondere Beobachter bestimmt. Keine der spanischen Parteien nahm an diesem Abkommen teil, weshalb die Kontrolle nur ausserhalb des spanischen Gebietes durchgeführt werden konnte. Was im besondern die Kriegsschiffe anbetrifft, so durften sie nur ausserhalb der spanischen Territorialgewässer sich aufhalten, d. h. ausserhalb des Streifens von 3 Seemeilen ($5\frac{1}{2}$ km) Breite, die nach allgemeinem Völkerrecht der teilweisen Hoheit des Uferstaates unterstehen, während das Meer ausserhalb dieser Zone, die sogenannte Hohe See, staatenloses Gebiet ist und den Schiffen aller Staaten offen steht.

Die Kontrolle hat nicht lange gedauert; am 23. Juni zogen sich Deutschland und Italien von der Seekontrolle zurück, nachdem zweimal Angriffe auf deutsche Schiffe stattgefunden hatten; auch die Grenzkontrolle in Frankreich und Portugal wurde Anfang Juli aufgegeben; jedoch scheint es, dass die Kontrolle der Handelsschiffe durch Aufnahme von Beobachtern beibehalten wurde. Freilich kann die Kontrolle sehr einfach dadurch umgangen werden, dass die Schiffe die Flagge eines Staates führen, der dem Nichtinterventionsabkommen nicht beigetreten ist. Glücklicherweise hat man noch nicht gehört, dass die schweizerische Flagge zu diesem Zwecke missbraucht wurde, sonst müsste die Schweiz vielleicht auch noch beim Nichtinterventionsabkommen mitmachen, wie sie vor einigen Jahren einem Abkommen über den Walfischfang beigetreten ist, ausschliesslich

deshalb, um den Missbrauch ihrer Flagge zum verbotenen Walfischfang zu verunmöglichen. Die Aufhebung der Kontrolle bedeutete eine Krisis der Nichtintervention, aber keineswegs den Hinfall des Abkommens selbst.

Am 15. Juli 1937 unterbreitete die britische Regierung dem Nichtinterventionskomitee in London einen neuen Plan; zur Hauptsache sollten die ausländischen Freiwilligen zurückgezogen und sodann die beiden Parteien als Kriegführende anerkannt werden. Es haben seither ausgiebige Diskussionen stattgefunden, ohne dass eine Einigung erzielt worden wäre.

Jedenfalls gilt bis heute, dass kein Staat die beiden Bürgerkriegsparteien als kriegführende Parteien anerkannt hat, obwohl das eigentlich die logische Folge des Nichtinterventionsabkommens wäre. Aber kein Staat wollte diese logische Folgerung ziehen. Das ist vor allem bedeutungsvoll für den Seekrieg. Denn im Seekrieg stehen der Kriegsflotte beider Parteien sehr weitgehende Rechte gegenüber der neutralen Schifffahrt zu. Die Kriegsflotte kann die gegnerische Küste blockieren und jedes neutrale Schiff, das die Blockade zu brechen sucht, unterliegt der Wegnahme durch die blockierende Flotte. Freilich muss diese Wegnahme durch ein sogenanntes Prisengericht der betreffenden kriegführenden Partei als rechtmässig erkannt werden. Ferner kann jede Partei im Seekrieg, ganz abgesehen von der Blockade, Waffen, Munition und andere Dinge, die für die Kriegführung von Nutzen sind, als Kriegskonterbande erklären und deren Zuführung an den Gegner (durch neutrale Schiffe) gewaltsam verhindern und Schiff und Ladung gegebenenfalls einziehen. Diese Rechte üben die Kriegführenden auf hoher See aus, nicht etwa nur in der Dreimeilenzone des Gegners.

Aber die Voraussetzung ist eben, dass die Parteien als kriegführend anerkannt sind, und zwar von denjenigen neutralen Staaten, gegen welche sich die Kriegsmassnahme richtet. Kein Staat braucht solche Massnahmen gegenüber seiner Schifffahrt zu dulden, wenn sie nicht von einer von ihm anerkannten kriegführenden Partei ausgehen. Deshalb können die beiden spanischen Parteien diese Rechte nicht ausüben. Werden derartige Gewaltmassnahmen trotzdem angewandt, so gelten sie juristisch nicht als Kriegshandlung, sondern als Piraterie. Der

neutrale Staat kann diese mit Gewalt unterdrücken (der Vertrag von Nyon, vom 14. September 1937, dient diesem Zweck) während er gegen eine kriegsrechtlich korrekte Blockade keine Gewaltmittel anwenden darf, ohne selbst in den Krieg zu treten. Als General Franco im Frühjahr 1937 die Blockade von Bilbao erklärte, wurde ihm von Grossbritannien bedeutet, dass er eine solche, da er nicht als kriegführende Partei anerkannt sei, nicht ausüben könne und die englischen Kriegsschiffe wurden angewiesen, die Handelsschiffe nötigenfalls bis an die 3 Meilenzone heran zu begleiten. Nur in den Territorialgewässern würde man die Flotte Franco's gewähren lassen. Die gleiche Stellung nahm England Ende November ein, als Franco die Blockierung der gegnerischen Küste beabsichtigte. Uebrigens hat keine der beiden Bürgerkriegsparteien Prisengerichte eingesetzt oder eine Liste von Konterbandewaren veröffentlicht.

Dieser Ueberblick über einige Fragen aus dem Problemkreis „Bürgerkrieg und Völkerrecht“ mag nochmals zum Wort des Terenz hinführen: „Nichts Menschliches liegt mir fern.“ Es ist eine der düstersten Seiten des Menschlichen, das sich im Bürgerkrieg äussert. Das Recht, das trotz allem hier zur Anwendung kommt, hat die Aufgabe, den Krieg einzuschränken, der Gewalt, dem Hass, der Zerstörung Grenzen zu setzen. Das Nichtinterventionsabkommen, trotz seinen Lücken, trotz seiner oft sehr mangelhaften Durchführung, hat doch bisher das Gute gehabt, eine Ausdehnung des spanischen Krieges auf weitere Gebiete zu verhindern. Und so ist denn das Recht, das durch die schlechte Seite der menschlichen Natur veranlasst worden ist, seinerseits ein Mittel, um die gute Seite des Menschlichen, das was man mit Humanität bezeichnet, wenigstens in der Form des Friedens, zu schützen. Etwas anderes kann man von dem Recht, von dem hier die Rede war, nicht erwarten. Es mag noch so mangelhaft sein, wenn es ihm gelingt andere Völker vor den Greueln des Krieges zu bewahren, so kann es das Verdienst für sich in Anspruch nehmen, in dieser zerrissenen Welt ein Stück Humanität gerettet zu haben.

Uebersicht über die wichtigste völkerrechtliche Literatur zum spanischen Bürgerkrieg

- Balladore-Pallieri, G. K. Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne. *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1937.
- Berlia, G. La guerre civile et la responsabilité internationale de l'état. *Revue Générale de Droit International Public*, No. 1, 1937.
- Böhmert, Viktor. Die Beschiessung des befestigten Hafens Almeria, eine gerechte Selbsthilfemassnahme. *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1937.
- Finch, G. A. The United States and the Spanish civil war. *American Journal of International Law*. Januar 1937.
- Garner, J. W. Questions of international law in the Spanish civil war. *American Journal of International Law*. Januar 1937.
- ders. Spanish civil war. Neutrality Policy of the United States. *British Year Book of International Law*, 1937.
- Genet, Raoul. La qualification des „Pirates“ et le dilemne de la guerre civile. *Revue Internationale Française du Droit des Gens*, 1937, No. III.
- Jessup, Ph. C. The Spanish rebellion and international law. *Foreign Affairs*, Jan. 1937.
- Mc Nair, A. The Stimson Doctrine of non-recognition. *British Year Book of International Law*, 1933.
- Mosler, Hermann. Die Intervention im Völkerrecht, 1937.
- Nielsen, Fred K. Insurgency and maritime law. *Proceedings of the American Society of International Law*, 1937.
- Padelford, N. J. International Law an the Spanish civil war. *American Journal of International Law*, April 1937.
- ders. The international non-intervention agreement and the Spanish civil war. *American Journal of International Law*, Oktober 1937.
- ders. International Law and Insurgency. *Friedens-Warte* 1937 No. V.
- Rougier, Antoine. *Les guerres civiles et le droit des gens*. 1903.
- O'Rourke, V. A. Recognition of belligerency and the Spanish war. *American Journal of international Law*, Juli 1937.
- Sandiford, Roberto. *Les guerres civiles et le droit maritime international*. *Revue Internationale Française du Droit des Gens*, 1937, No. IV.
- Scelle, G. La reconnaissance des insurgés et la guerre espagnole, *Friedenswarte* 1937, No. II.
- ders. Die Nichteinmischung im spanischen Bürgerkriege. *Völkerbund und Völkerrecht*, Mai 1937.
- Scelle, G. und Cassin, R. Le blocus de Bilbao et le droit des gens. *Europe nouvelle*, 8 mai 1937.
- Scheibe, A. Zum Fliegerangriff auf die „Deutschland“. *Völkerbund und Völkerrecht*, Juli 1937.
- Schmitt, C. Der Begriff der Piraterie. *Völkerbund und Völkerrecht*, Oktober 1937.
- Sibert, M. La guerre civile d'Espagne et les Droits des particuliers. *Revue générale de Droit international public*, 1937 Nr. 5.
- Simons, Walter. Bürgerkrieg und Völkerrecht. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1937.
- Smith, H. A. Grossbritannien und der spanische Bürgerkrieg. *Völkerbund und Völkerrecht*, November 1937.
- ders. Some problems of the Spanish civil war. *British Year Book of International Law*, 1937.
- Verdross, A. von. *Prisenrecht im spanischen Bürgerkrieg?* *Völkerbund und Völkerrecht*, Februar 1937.
- Wehberg, Hans. *Guerre civile et droit international*. In „La Crise Mondiale“ (Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales) 1938.
- ders. Die Anerkennung als kriegführende Partei. *Friedens-Warte* 1937.
- Wilson, Robert, H. Recognition of insurgency and belligerency. *Proceedings of the American Society of International Law*, 1937.
- Vgl. ausserdem die fortlaufenden Berichte in „Völkerbund und Völkerrecht“, sowie die Dokumente in den Suppléments zur „Europe Nouvelle“, vor allem seit 13. März 1937.