

M E R K B L A T T

für Entleiher (Benützer) von Dissertationen

Der Unterfertigte hat in der Universitätsbibliothek Wien die Dissertation Glasl, Friedrich.
..Die Neutralität der Schweiz im Sanktionssystem des Völkerbundes.. Diss. Wien, 1967.-
verfaßt von Signatur:

entlehnt (bzw. benützt) und übernimmt folgende Verpflichtungen:

- 1) Bei jeder Verwendung der Dissertation oder einzelner Teile wird der Verfasser und die Fakultät, welche die Dissertation approbiert hat, angegeben werden.
- 2) Die Dissertation wird für keinerlei wirtschaftliche oder Erwerbszwecke verwendet werden.

SCHWEIZERISCHE LANDESBIBLIOTHEK
Name: Erwerbsabteilung
Adresse: CH-3003 Bern

Datum ... Bern, den 5.9.1968

Unterschrift: SCHWEIZERISCHE LANDESBIBLIOTHEK
Erwerbsabteilung

G. J. G. J.
Nr. 35/61

Friedrich Glasl:

Die Neutralität der Schweiz
im Sanktionssystem des Völkerbundes

Dissertation - Wien 1967

Die Neutralität der Schweiz im Sanktionssystem des Völkerbundes

Völkerrechtliche
Dissertation zur Erlangung der Würde des
Doktors der Staatswissenschaften
an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Wien.

vorgelegt von

F r i e d r i c h G l a s l


Wien 1967



1968 G 4332

1. Berichterstatter: Univ.-Prof. Dr. Karl Zemanek
2. Berichterstatter: Univ.-Prof. Dr. Stephan Verosta

reprobiert: 20.11.67
promoviert:

SCHWEIZERISCHE LANDESBIBLIOTHEK
 BIBLIOTHÈQUE NATIONALE SUISSE
BIBLIOTECA NAZIONALE SVIZZERA

Inhaltsübersicht

Abkürzungen und Zitierweise Literaturnachweis

§ 1. Einführung

I. Teil:

DAS VERHALTEN DER SCHWEIZ UND DAS SANKTIONSSYSTEM

A. Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund

- § 2. Die Motive der Schweiz für ihren Beitritt zum Völkerbund
- § 3. Die Bestrebungen der Schweiz um einen Sonderstatus im Völkerbund
- § 4. Die Londoner Deklaration und der Sonderstatus der Schweiz

B. Die soziale und rechtliche Natur des Sanktionssystems des Völkerbundes

- § 5. Die Arten der Sanktionen des Völkerbundes
 - a) Materielle Kriterien
 - 1) Nichtmilitärische Sanktionen
 - 2) Militärische Sanktionen
 - b) Formelle Kriterien
 - 1) Nach dem Rechtsgrund
 - 2) Nach dem beschlußfassenden Subjekt
 - 3) Nach dem ausführenden Subjekt
- § 6. Die Feststellung des casus foederis
 - a) Der Tatbestand des Art. 16 VBS
 - b) Die Rechtsfolgen des Tatbestandes des Art. 16 VBS
 - c) Das Feststellungsverfahren
 - d) Die rechtliche Bedeutung des Feststellungsbeschlusses
 - e) Feststellungsbeschuß und Kriegserklärung
- § 7. Die Empfehlung von Sanktionen
 - a) Nichtmilitärische Maßnahmen
 - b) Militärische Maßnahmen
- § 8. Die Durchführung der Sanktionen
 - a) Nichtmilitärische Sanktionen
 - b) Militärische Sanktionen
- § 9. Konklusionen

C. Die Mitwirkung der Schweiz an den Sanktionen des Völkerbundes

- § 10. Vorbemerkungen
- § 11. Mitgliedschaft der Schweiz in den Sanktionsorganen
- § 12. Embargo auf Waffen, Munition und sonstige Kriegsmaterialien
- § 13. Wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen
- § 14. Maßnahmen in bezug auf militärische Sanktionen
 - a) Der Sitz des Völkerbundes in Genf
 - b) Die Telegraphen- und Nachrichtenstation des Völkerbundes in Genf
- § 15. Die Mitwirkung an Polizeiaktionen des Völkerbundes
 - a) Die Beistellung von Kontingenten
 - b) Das Recht des Durchzuges für internationale Polizeitruppen
- § 16. Die Rückkehr der Schweiz zur "integralen Neutralität"

S. 68



II. Teil:

DAS NEUTRALITÄTSRECHT ZUR ZEIT DES VÖLKERBUNDES UND DIE PRAXIS DER SCHWEIZ

§ 17. Vorbemerkungen zum II. Teil

D. Allgemeine Probleme des Neutralitätsrechts in bezug auf das Sanktionssystem

- § 18. Das Neutralitätsrecht im allgemeinen
 - a) Der Kompromißcharakter des Neutralitätsrechtes
 - b) Der Ausnahmecharakter des Neutralitätsrechtes
 - c) Die "obersten Prinzipien" des Neutralitätsrechtes
- § 19. Krieg als Voraussetzung und Bezugsmoment der Neutralität
 - a) Krieg als Voraussetzung
 - b) Krieg als Bezugsmoment
 - c) Der casus foederis der VBS und die Kriegs-, Friedens- und Neutralitätsverhältnisse unter dem
 - 1) Konfliktfall, der noch nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne ist
 - 2) Konfliktfall, der Krieg im völkerrechtlichen Sinne konstituiert
- § 20. Der Rechtsstatus des Neutralen

E. Wirtschaftliche Neutralität und wirtschaftliche Sanktionen des

- § 21. Der völkerrechtliche Begriff des Wirtschaftskrieges
- § 22. Wirtschaftskrieg und wirtschaftliche Neutralität
 - a) Im außerrechtlichen Sinne
 - b) Im völkerrechtlichen Sinne
- § 23. Das Paritätsprinzip
 - a) Rechtsquellen des Paritätsprinzipes
 - b) Versuche zur Extension des Paritätsprinzipes
 - c) Grundsätzliche Grenzen des Paritätsprinzipes
 - d) Allgemeine theoretische Aspekte des Paritätsprinzipes
- § 24. Grenzen der Parität nach dem ASN
- § 25. Die sachlichen Grenzen des Paritätsprinzipes nach Art. 7 ALN (ASN)
 - a) Die Sachnatur als Unterscheidungskriterium für zivilen und milit. Bedarf
 - b) Die Vermutungsregeln
 - c) Die Totalisierung des Krieges und die Abgrenzung von zivilem und militärischem Bedarf
- § 26. Embargomaßnahmen der Schweiz auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien
 - a) Die Lage im Chaco-Konflikt
 - b) Die Lage im italienisch-äthiopischen Krieg
 - c) Kritik
- § 27. Embargomaßnahmen der Schweiz auf Güter des zivilen Bedarfes
 - a) Wirtschaftliche Sanktionen und Wirtschaftskrieg
 - b) Sanktionsmaßnahmen der Schweiz im besonderen
 - 1) Die Rohmaterialien
 - 2) Transporttiere
 - 3) Der Import italienischer Waren in die Schweiz
 - 4) Das Verbot von Darlehens- und Kreditgeschäften
 - c) Boykott nach dem Friedensrecht

7

F. Die Neutralität der Schweiz hinsichtlich
militärischer Sanktionen und Polizeiaktionen

§ 28. Bundesexekution und Krieg

- a) Die Sanktionen als zwischenstaatlicher Gewaltzustand
 - (1) Krieg als auslösendes Moment der Sanktionen
 - (2) Die militärischen Sanktionen als Krieg im völkerrechtlichen Sinne
 - (3) Der animus belligerendi in den Sanktionskriegen
- b) Die militärischen Sanktionen und die Stellung des Völkerbundes zu den verschiedenen Kriegführenden

§ 29. Der Sitz des Völkerbundes auf Schweizer Territorium

- a) Die Leitung militärischer Sanktionen auf Schweizer Territorium
 - (1) Die Empfehlung des Völkerbundrates gem. Art. 16(2) VBS
 - (2) Die Leitung und Kontrolle militärischer Sanktionen in Genf
- b) Die Beschlußfassung über nichtmilitärische Sanktionen in Genf
- c) Die Telegraphen- und Nachrichtenstation des Völkerbundes in Genf

§ 30. Probleme, die sich aus der Mitgliedschaft im Völkerbund ergeben

- a) Polizeiaktionen des Völkerbundes
- b) Die Mitgliedschaft in den Sanktionsorganen
 - (1) Die Feststellung des casus foederis
 - (2) Die "moralische Verurteilung" des Paktbrechers und die "moralische Unterstützung" des Opfers einer paktwidrigen Kriegshandlung
 - (3) Beratung, Empfehlung und Kontrolle von Sanktionen
- c) Finanzielle Beitrags- und Beistandsleistungen
 - (1) Die Finanzierung von Polizeiaktionen aus dem ordentlichen Budget des Völkerbundes
 - (2) Die Finanzierung militärischer Sanktionen aus dem ordentlichen Budget des Völkerbundes
 - (3) Die Finanzierung der Tätigkeit der Sanktionsorgane
 - (4) Die Finanzierung der übrigen Einrichtungen des Völkerbundes

G. Konklusionen

§ 31. Konklusionen - und Ausblick

Abkürzungen und Zitierweise

- ABF = Haager Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten,
vom 18. Oktober 1907
- AJIL = The American Journal of International Law
- ALN = V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen
Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges,
vom 18. Oktober 1907
- Art.n (n) = Artikel n, Absatz n.
- Artt. = Artikel, Plural
- ASN = XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen
im Falle eines Seekrieges,
vom 18. Oktober 1907
- BYBIL = The British Yearbook of International Law
- LKA = Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges,
vom 18. Oktober 1907
- LKO = Anlage zum Abkommen zum LKA (Haager Landkriegsordnung)
- SVN = Satzung der Vereinten Nationen
- VBS = Völkerbundsatzung
- ZfaÖRVR = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
- ZfÖR = Zeitschrift für öffentliches Recht.
- p., pp. = Seite, Seiten

Die übrigen Abkürzungen sind die in der Fachliteratur gebräuchlichen.

Wenn von einem Autor nur ein Werk verwendet worden ist, wird es nur nach dem Namen des Autors zitiert; im übrigen wird die im Literaturverzeichnis eingeführte Abkürzung zur Bezeichnung des jeweiligen Werkes verwendet.

Literaturnachweis

- Anzilotti, D.: Lehrbuch des Völkerrechts. Bd.1, Einführung, allgemeine Lehren, Berlin und Leipzig 1929
- Baxter, Richard R.: Constitutional forms and some legal problems of international military command. In: BYBIL 1952, Bd.29, pp.325 ff.
- Berger, -: Das österreichische Neutralitätsproblem. In: Der Donaauraum, 1956, I., pp. 5 ff.
- Bindschedler, R.L.: Die Anerkennung im Völkerrecht. In: Archiv des Völkerrechts, 1961/62, Bd. 9, pp.
- Bonjour, Edgar: Swiss Neutrality, London 1946.
- Borchard, Edwin: War, Neutrality and Non-Belligerency. In: AJIL 1941, Bd.35, pp.618 ff.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, mit Beilagen, vom 4. August 1919, Bern 1919. Zit. als "Botschaft", nach der in Buchform erschienenen Separat- ausgabe.
- von Bülow, B.W.: Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz. Berlin-Leipzig-Stuttgart 1923
- Cohn, Georg: Neo-Neutrality. New York 1939. Zit. als Neo-Neutrality
- Neutralité et Société des Nations. In: Les Origines et l'oeuvre de la Société des Nations. Hsg. P.Munch, Bd. 2, Kopenhagen 1924. Zit. als Neutralité
- Commager, Henry Steele: Documents of American History. New York 1946
- Corbett, P.E.: What is the League of Nations? In: BYBIL 1924, Bd. , pp.119 ff.
- Dahrendorf, Ralf: Homo Sociologicus, Köln usw. 1964.
- Duttwyler, Herbert E.: Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates. (Dissertation), Zürich 1945
- Eagleton, Clyde: The Duty of Impartiality on the Part of a Neutral. In: AJIL 1940, Bd.34, pp.99 ff.
- Eckhard, -: Das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von 1937. In: ZföRVR, 1938, Bd.8, pp.231 ff.
- Einicke, Paul: Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Seekrieg nach dem Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907. Tübingen 1912
- Ermacora, Felix: Österreichs Staatsvertrag und Neutralität. Frankfurt/Main-Berlin 1957
- Fenwick, Charles G.: International Law. 2. Aufl., New York-London 1934
- Fischer Williams, Sir John: Sanctions under the Covenant. In: BYIL 1936, pp.130 ff. Zit. als Sanctions
- Some Aspects of the Covenant of the League of Nations. London 1934. Zit. als Some Aspects

- Fitzmaurice, The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals. In: BYBIL 1952, Bd.29, pp. 4 ff.
- Frye, William R.: A United Nations Peace Force. New York 1957
- Goodrich, Leland: Efforts to Establish International Police Force down to 1950. In: Frye, pp. 172 ff. Zit. als Efforts.
- Goodrich-Hambro: The Charter of the United Nations, Boston 1949.
- Graham, Malbone W. (Jr.): Neutrality and the World War. In: AJIL 1923, Bd.17, pp. 704 ff.
- Grewe, Wilhelm G.: Wirtschaftliche Neutralität. In: Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht, Berlin, 1. Mai 1940. Zit. als Wirtschaftl. Neutr.
- Grewe, Wilhelm G.: Der dritte Wirtschaftskrieg. Berlin 1940. Zitiert als Wirtschaftskrieg.
- Guggenheim, Paul: Die schweizerische Neutralität und Art.16 der VBS. In: ZfR 1928, Bd.8, pp.266 ff. Zit. als Neutr. und Art.16
- Der Völkerbund. Systematische Darstellung. Leipzig und Berlin 1932. Zit. als Völkerbund
- Völkerbund, Dumbarton Oaks und die Schweizer Neutralität. Zürich 1945. Zit. als DumbartonOaks...
- Lehrbuch des Völkerrechts. Basel 1951. Zit. als Völkerrecht.
- Haase, Joachim: Wandlung des Neutralitätsbegriffes. Leipzig 1932
- Hagemann, Max: Die neuen Tendenzen der Neutralität und die völkerrechtliche Stellung der Schweiz. Basel 1945
- Hambro, Edvard: Das Neutralitätsrecht der nordischen Staaten. In: ZfRVR 1938, Bd.8, pp.452 ff.
- Hammarskjöld, H.J.L.: La Neutralité en général. In: Bibliotheca Visseriana, tom III, pp. 55 ff, Lugduni Batavorum (= Leiden) 1924
- Held, Hermann: Wirtschaftskrieg. Artikel in: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Hsg.K.Strupp, Bd. III., pp. 576 ff. Berlin und Leipzig 1929. Zit. als Held A
- Wirtschaftskrieg. Artikel in: Wörterbuch des Völkerrechts, Hsg. Strupp-Schlochauer, Bd. III, pp.857 ff, Berlin 1962. Zit. als Held B.
- Hill, David Jayne: The Janina-Corfu Affair. In: AJIL 1924, Bd.18, pp.98 ff.
- Huber, Max: Die Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiete des Prozeß- und Landkriegsrechts durch die II. internationale Friedenskonferenz im Haag; Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. II, Zit. Die Fortbildung d.VRs.
- Die Schweizerische Neutralität und der Völkerbund. Sonderdruck aus: Les Origines et l'oeuvre de la Société des Nations, Hsg.P.Munch, Bd.2, Kopenhagen 1924. Zit. als Schweizerische Neutralität.
- Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung. Zürich 1909. Zit. als Neutralitätsrecht
- Hufenbecher, Paul: Die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs. Elberfeld 1912.
- Hyde, Charles Cheney: International Law; 2.Aufl., Bd. III; Boston 1945.
- International Sanctions. A Report by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs. London-New York-Toronto 1938.
- Jackson, Robert H.: Address of Robert H. Jackson, Attorney General of the United States, Interamerican Association, Havana, Cuba, March 27, 1941. In: AJIL 1941, Bd.35, pp. 348 ff.

Jordan-Cannon: Military Aspects of a permanent United Nations Force. In: Frye, pp. 161 ff.

Keller, G.: N.O.T. De Nederlandsche overzee-trustmaatschappij, haar oorsprong en werkwijze. Amsterdam 1915.

Kelsen, Hans: Die Bundesexekution. In: Festgabe für Fritz Fleiner (zum 60. Geburtstag), pp. 127 ff. Tübingen 1927. Zit. als Bundesexekution

-- The Law of the United Nations. London 1950. Zit. als UN.

Keppler, Kurt: Die neue Neutralität der Schweiz. In: ZföR 1939, Bd.18, pp.505 ff.

Kotzsch, Lothar: The Concept of War in Contemporary History and International Law. Dissertation, Genf 1956

Kunz, Josef L.: Das Problem von der Verletzung der belgischen Neutralität. Wien 1920. Zit. als Belgische N.

-- Kriegsrecht und Neutralitätsrecht. Wien 1935. Zit. als Kriegsrecht.

-- Die koreanische Kriegsgefangenenfrage. In: Archiv des Völkerrechts 1953/54, Bd.4, pp.408 ff. Zit. als Kriegsgefangenenfrage.

-- Bellum justum and bellum legale. In: AJIL 1951, Bd.45, pp. 528 ff. Zit. als bellum.

-- The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for their Revision. In: AJIL 1951, Bd.45, pp. 37 ff. Zit. als Chaotic Status.

Lalive, Jean-Flavien: International Organization and Neutrality. In: BYBIL 1947, Bd. 24, pp: 72 ff. Zit. als Int. Org.

-- Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants. Zürich 1941. Zit. als Problème des crédits.

Lank, Rudolf: Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen 1914-1918. Berlin 1940.

Lauterpacht, H.: Boycott in International Relations, BYBIL 1933, Bd. 14, pp.125 ff.

Linton, R.: The Study of Man. New York 1936.

Neukirchen, Heinrich: Die Stellung der Spanischen Völkerrechtslehrer zu den Fragen der Neutralität und des Seekriegsrechts während des Weltkrieges 1914-1918. Dissertation, Köln 1931.

Neutralité du grand-Duché pendant la guerre de 1914-1918. Luxembourg 1919.

McNair, Arnold D.: Collective Security. An Inaugural Lecture. Cambridge 1936

Mendelssohn-Bartholdy, A.: Der Kriegsbegriff des englischen Rechts. Mannheim 1915

Mettetal, Roger: La Neutralité et la Société des Nations. Paris 1920

Miller, D.H.: The Drafting of the Covenant. New York 1928

Moser, Berthold: Kann Österreich als dauernd neutraler Staat dem Europarat und der Montanunion beitreten? In: Juristische Blätter 1955, pp. 534 ff.

Müller, Paul: Die Rechtsnatur des Völkerbundes. Dissertation, Greifswald 1926

Munch, P.: Die Völkerbundpolitik der drei nordischen Staaten. Berlin 1929.
Zit. als Völkerbundpolitik.

-- Les États neutres et la Pact de la Société des Nations. In: Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations, Bd.1, pp. 161 ff. Kopenhagen 1922.
Zit. als Les États neutres.

- Nitze, Paul H.: Where and under what circumstances might a United Nations Force be useful in the future? In: Frye, pp. 111 ff.
- Noyes, Charles P.: The Problem of "Consent" in relation to a United Nations Force. In: Frye, pp. 148 ff.
- Oppenheim-Lauterpacht: International Law. Zit. als Opp.-Laut. II⁶ = 2. Band der 6. Auflage, bzw. Opp.-Laut. II⁷ = 2. Band der 7. Auflage.
- Oppenheim, L.: The League of Nations and its Problems. London 1919
- Pescatore, Pierre: Les relations extérieures des communautés européennes. In: Recueil des Cours 1961, Bd. 2, pp. 1 ff.
- Phillips, Ethel C.: American Participation in Belligerent Commercial Controls 1914-1917. In: AJIL 1933, Bd. 27, pp. 675 ff.
- Plunkett, Richard L.: A United Nations Force: Its usefulness in the resolution of various crisis. In: Frye, pp. 148 ff.
- Rappard, William E.: Die Politik der Schweiz im Völkerbund 1920-1925. Chur-Leipzig 1925
- Röttger, Martin: Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundzwangmaßnahmen, insbesondere solcher militärischer Natur. Leipzig 1931
- Ruchti, Jacob: Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914; 2. Bde, Bern 1930.
- Scheuner, Ulrich: Eine internationale Sicherungsmacht im Dienste der Vereinten Nationen. In: ZfaöRVR 1958, Bd. 19, pp. 389 ff.
- Schindler, Dietrich: Die schweizerische Neutralität 1920-1938. In: ZfaöRVR 1938, Bd. 8, pp. 413 ff. Zit. als Neutralität.
- Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes. Zürich 1927. Zit. als Verbindlichkeit.
- Wirtschaftspolitik und Neutralität. In: Schweizerische Juristenzeitung 1942, No. 14/15. Zit. als Wirtschaftspolitik.
- Schnitzer, Adolf F.: Staatsanleihe. In: Wörterbuch des Völkerrechts, Strupp-schlochauer, Bd. III², pp. 329 ff.
- Schubert, Wilhelm F.: Völkerbund und Staatssouveränität. Berlin 1929.
- Schuecking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1931.
- Schwarzenberger, Georg: International Law, Bd. 1, 3. Auflage. London 1957. Zit. als International Law.
- A Manual for International Law. London 1947. Zit. als Manual.
- The League of Nations and World Order. London 1936. Zit. als League.
- Scott, J. Brown: These Eventful Years. London 1924.
- Schwebel, Stephen M.: A United Nations "Guard" and a United Nations "Legion". In: Frye, pp. 195 ff.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten. In: ZföR 1961, Bd. 11, pp. 497 ff.
- Seyersted, Finn: International Personality of Intergovernmental Organizations. In: The Indian Journal of International Law 1964, Bd. 4, pp. 1 ff, pp. 233 ff. Zit. als Personality.
- Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organizations. In: The International and Comparative Law Quarterly, January-April 1965. Zit. als Jurisdiction.

- 75
- Stone, Julius: Aggression and World Order. London 1958. Zit. als Aggression.
- Legal Controls of International Conflict. 1954. Zit. als Controls.
- Strisower, Leo: Zur Geschichte des Neutralitätsgedankens. In: EföR 1926, Bd. 5, pp.184 ff.
- Strupp, Karl: Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925. Zit. als Theorie.
- Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1928. Zit. als Grundzüge.
- X -- Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. 5 Bde. Berlin 1923
- Taubenfeld, Howard J.: International Armed Forces and the Rules of War. In: AJIL 1951, Bd.45, pp. 671 ff.
- Triepel, Heinrich: Konterbande, Blockade und Seesperre. Berlin 1918
- Vandenbosch, Amry: The Neutrality of the Netherlands During the World War. Grand Rapids, Michigan, 1927.
- Verdross, Alfred: Die österreichische Neutralität. In: ZfaöRVR 1958, Bd.19, pp.512 ff
Zit. als öst.Neutr.
- Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen. In: Juristische Blätter 1955, pp.345 ff. Zit. als dauernde Neutr.
- Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich. Wien 1958. Zit. als immerw.Neutr.
- Völkerrecht. Wien 1959 (4.Auflage). Zit. als Völkerrecht.
- Vigness, Paul G.: The Neutrality of Norway in the World War. Stanford University, California 1932.
- von Waldkirch, Eduard: Artikel 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz, die Neutralisation Nordsavoyens, die Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex. Aarau 1924.
Zit. als Art.435 und Neutralität...
- Die dauernde Neutralität der Schweiz. Basel 1926. Zit. als dauernde Neutr
- Waldkirch-Vanselow: Neutralitätsrecht. Stuttgart 1936. 1. Teil; E.v. Waldkirch: Die Neutralität im Landkriege, pp.1 ff. Zit. als Waldkirch-Vans.
2. Teil: E.Vanselow: Recht der Neutralität im Seekrieg, pp. 129 ff. Zit. als Waldk.-Vanselow.
- Walters, F.P.: A History of the League of Nations. Oxford 1952, 2 Bde.
- Weber, Paul: Die Verteidigungspflicht der Mitglieder des Völkerbundes. Dissertation, Zürich und Leipzig 1932
- Wehberg, Hans: Das Beuterecht im Land- und Seekriege. Tübingen 1909
- Wijnveldt, J.: Neutraliteitsrecht te land. Den Haag 1917
- Wilson, George Grafton: War and Neutrality. In: AJIL 1933, Bd.27, pp.724 ff.
- Woolsey, L.H.: The Leticia Dispute between Colombia and Peru. In: AJIL 1933, pp.317 ff
- Wright, Quincy: Opinion of Commission of Jurists on Janina-Corfu Affair. In: AJIL 1924, Bd.18, pp.536 ff.
- Zellweger, Ed.: Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse. Zürich 1949.
- Zemanek, Karl: Wirtschaftliche Neutralität. In: Juristische Blätter (Wien) 1959, pp. 249 ff. Zit. als Wirtschaftl.Neutr.
- Die österreichische Neutralität t. In: Internationales Jahrbuch der Politik 1955, pp.302 ff. Zit. als österr.Neutr.
- Das Vertragsrecht internationaler Organisationen. Wien 1957. Zit. als Vertragsrecht.
- Zorn, Philipp: Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907. In: Handbuch des Völkerrechts, Hsg. Stier-Somlo, Bd.5. Stuttgart 1915

§ 1. Einführung

Das Interesse an einer Gesamtdarstellung und Gesamtbewertung des Verhaltens der neutralen Schweiz im Sanktionssystem des Völkerbundes ist nicht allein ein rechtshistorisches. Der ganze Fragenkomplex der Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation mit dem Ziel der Sicherung der internationalen Ordnung und des Weltfriedens hat in der jüngsten Vergangenheit erneut Aktualität erlangt.

Österreich, das sich am 26. Oktober 1955 - kurz nachdem es seine Unabhängigkeit und volle Souveränität wieder erlangt hatte - durch eine Bundesverfassungsgesetz¹ zu einer Haltung immerwährender Neutralität entschieden hatte, wurde am 15. Dezember 1955 als Mitglied in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen.² Schon dieser Umstand allein müßte Grund genug sein, die Gegebenheiten des Völkerbundes und das Verhalten der Schweiz darin einer näheren Untersuchung zu unterziehen, um aus den Unterschieden bzw. Gemeinsamkeiten rechtliche und politische Folgerungen ziehen zu können. Denn wenn die Diskussion um Neutralität und Sanktionsteilnahme fruchtbar sein soll, wird sie nicht wieder von einem "Nullpunkt" der Erfahrung und des Wissens ausgehen können, sondern wird aus den Einsichten und Fehlern der Vergangenheit in jeder Weise Nutzen ziehen müssen. - Dies setzt freilich voraus, daß der Völkerbund und die Neutralität der Schweiz in ihrer Besonderheiten erfaßt und dargestellt werden.

Noch ein weiterer Umstand führt das Interesse auf die Schweizer Praxis im Völkerbunde. Österreich hatte in den Verhandlungen, die ihm schließlich die gewünschte Freiheit und Unabhängigkeit einbrachten, erklärt, eine Neutralität nach Schweizer Muster üben zu wollen.³ In Art. I, z. 1 des "Moskauer Memorandums" vom 15. April 1955⁴ hatte die österreichische Regierungsdelegation erklärt, Österreich werde eine Deklaration in solcher Form abgeben, die es "international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird." Damit ist ausdrücklich auf das Vorbild der Schweiz verwiesen worden, und es muß für Österreich von besonderem Interesse sein, zu überprüfen, inwieweit auch das Verhalten der Schweiz im Völkerbunde von rechtlicher Bedeutung sein kann für den *modus vivendi*, zu dem Österreich innerhalb der Vereinten Nationen finden muß.

-
- 1 Österr. Bundesgesetzblatt, 1955, Nr. 211, vom 4. November 1955.
 - 2 Die innerstaatliche Wirksamkeit dieses Neutralitätsgesetzes begann mit dem 5. November 1955; vgl. dazu Ermacora III, Zemanek: Österr. Neutr.
 - 3 Österr. Bundesgesetzblatt, Nr. 120, vom 29. Juni 1956.
 - 4 Vgl. Verdross: Immerw. Neutr. 13.
 - 4 *ibid.* 8.

Wenn auch die Vorgeschichte der Neutralität der Schweiz von der Österreichs wesentlich verschieden ist, und wenn auch die Motive, die beide Staaten zu ihrer Neutralität geführt haben, grundlegend andere sind, so ist Österreich doch in vielem an das von der Schweiz gegebene Vorbild gehalten, da sich der Begriff der permanenten Neutralität im wesentlichen aus dem Schweizer Verhalten entwickelt hat. Schon aus diesem Grunde ist eine Anzahl von Problemen, denen sich das neutrale Österreich heute gegenüber sieht, denen ähnlich, mit denen sich die Schweiz durch ihre Mitgliedschaft im Völkerbund auseinandersetzen mußte, und die auch heute von der Literatur auf verschiedenste Weise zu beantworten versucht werden.

Österreich betrachtet - wie die Schweiz seinerzeit im Völkerbunde - die Teilnahme an militärischen Sanktionen für unvereinbar mit ihrem Neutralitätsstatus und erwartet folglich, nicht zu ihrer Vorbereitung und Durchführung herangezogen zu werden. Kann aber die Beteiligung an einem Exekutionskrieg, d.h. an einer militärischen Sanktion, überhaupt die Neutralität eines Mitgliedes tangieren? Schließt nicht der Umstand, daß sich ein Mitglied an den Exekutionsmaßnahmen der Gemeinschaft, die also einem allgemeinen und höheren Zweck dienen, ^{beteiligt,} die Verletzung einer Neutralitätspflicht aus? Und wenn ein Neutraler auch von der Pflicht zur Durchführung von Sanktionsmaßnahmen befreit ist, kann er dann nicht schon dafür mitverantwortlich gemacht werden, daß er in bestimmten Gemeinschaftsorganen vertreten ist, von denen die Empfehlungen zu neutralitätswidrigen Maßnahmen ausgehen? Und müßte andererseits nicht allgemein die Tatsache, daß militärische Aktionen durch die Mittel und Einrichtungen der Organisation vorbereitet und durchgeführt werden, zu denen auch der Neutrale einen finanziellen Beitrag leistet, als Verletzung der Neutralität verstanden werden? Durch die enge Verflechtung in den verschiedenen Einrichtungen der Gemeinschaftsinstitution müssen die Beziehungen, in denen der Neutrale durch seine Mitgliedschaft bei der internationalen Organisation steht, mehr und mehr unübersichtlich werden, und der Neutrale wird leichter Gefahr laufen, indirekt in die militärischen Handlungen verwickelt zu werden und so mittelbar seine Neutralität zu verletzen.

Um diese Fragen beantworten zu können, wird es nötig sein, die Struktur des Sanktionssystems, d.h. der rechtlichen Verpflichtungen und der verschiedenen Organe der Beratung und Durchführung, darzustellen. Dabei wird vor allem von der Rechtswirklichkeit auszugehen sein, die der Völkerbund erlangt hat, wenn nach den realen Konfliktmöglichkeiten gefragt werden soll, die durch die Mitgliedschaft eines neutralen Staates in den Einrichtungen einer internationalen Organisation gegeben sind. Erst wenn durch eine entsprechende Einsicht in die Strukturen des Völkerbundes und in das ganze Verhalten der Schweiz in bezug darauf, werden auch allgemeine theoretische Aussagen über den Problemkreis von Sanktionskrieg und Neutralität versucht werden können.

17

Noch in einem anderen wichtigen Punkte gleicht der österreichische Standpunkt dem der Schweiz: Daß nämlich die Mitwirkung an nichtmilitärischen Sanktionen mit der permanenten Neutralität vereinbar ist. Hinsichtlich dieses Problemkreises kann kaum an eine gefestigte Erkenntnis der Theorie angeknüpft werden. Wer in diesen Problemkomplex der sogenannten "wirtschaftlichen Neutralität" eindringt, dem zeigt sich, daß hier nur auf wenige gesicherte und unstrittige Grundsätze aufgebaut werden kann.⁵ Da es zeit des Bestandes des Völkerbundes nur zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen gekommen war, mußte gerade die Teilnahme der Schweiz an diesen Maßnahmen mit hineingezogen werden in die politische, zum Großteil wissenschaftlich unergiebige Diskussion. Wenn nun, nach der Auflösung des Völkerbundes, und vor allem nach der großen Springflut des II. Weltkrieges, in der die politischen Verhältnisse so grundlegend gewandelt worden sind und die ehemals bestehenden politischen Fronten längst von anderen abgelöst worden sind, wenn also nun retrospektiv Aussagen über diesen Fragenkomplex versucht werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit umso größer, daß es sine ira et studio geschehen kann. Andererseits wird es aber nötig sein, viele der Voraussetzungen und der Besonderheiten des Neutralitätsrechtes von vornherein gründlicher darzulegen, um bei der Diskussion der konkreten Fragen all die praktischen Besonderheiten eingehender behandeln zu können.

Nach wie vor sind ja die Fragen der "wirtschaftlichen Neutralität" ungelöst, und doch gewinnen sie, je mehr die wirtschaftlichen Verflechtungen zu einer Organisierung und Institutionalisierung drängen, von Tag zu Tag an Aktualität. Für die Neutralen sind dies Fragen auf Sein oder Nichtsein, wollen sie nicht in künftigen Kriegsfällen - in denen ja ihre Neutralität überhaupt erst einen Sinn erhält - ihre Sonderstellung verlieren.

Im besonderen wird also zu prüfen sein, ob der Neutrale keine positive Neutralitätspflicht verletzen kann, wenn er einseitig diskriminierende wirtschaftliche Maßnahmen verfügt. Erstreckt sich die Pflicht der Gleichbehandlung in der Tat auf alle Bereiche des Handelns des Neutralen? Kann ein Neutraler, auch wenn er selbst nicht an der Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen mitwirkt, bei Beratung und Beschlußfassung solcher Maßnahmen mitwirken? Steht es einem Neutralen auch frei, dem Opfer eines Paktbruches wirtschaftlich oder finanziell Beistand zu leisten? - Ja, gehen die Neutralitätspflichten auch so weit, daß selbst eine moralische Verurteilung eines Paktbrechers, daß der Ausdruck der moralischen Unterstützung schon neutralitätswidrig sein muß? Im besonderen soll auch noch untersucht werden, inwieweit die Mitwirkung an Polizeiaktionen einer internationalen Organisation Fragen des Neutralitätsrechtes berührt. Diese Form der Friedenssicherung hat gerade in der Organisation der Vereinten Nationen ihre Wirksamkeit und Fruchtbarkeit erwiesen,⁶

5 Vgl. dazu Moser 533 ff; Zemanek: Wirtschaftl. Neutr.; Schindler: Wirtsch. polit.

6 Vgl. dazu Frye und die darin abgedruckten Beiträge, vor allem Nitze, Noyes, Plunkett; ferner Scheuner, Seyersted: United Nations Force, u. a. m.

und unter diesem Gesichtspunkt müssen auch die Ansätze, die sich im Völkerbund dazu bereits finden, aufschlußreich sein.

Wir wollen an dieser Stelle auch den Begriff der Neutralität einführen, wie er unseren weiteren Auseinandersetzungen zu Grunde liegen soll. Es wird dies - Strupp folgend - ein vorwiegend formeller Begriff sein müssen, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, erst durch die Festlegung eines materialen Neutralitätsbegriffes Inhalte in ihn hineinzubringen, um später daraus - auf dem Wege einer *petitio principii* - das aus ihm ableiten zu können, da s sich im positiven Neutralitätsrecht selbst nicht nachweisen läßt. Darum wollen wir nach Strupp den Begriff der Neutralität definieren als "Nichtanteilnahme an zwischen zwei oder mehreren Staaten ausgebrochenem Kriege."⁷ Alle anderen Begriffsinhalte gehen unseres Erachtens über das reell Gegebene hinaus;⁸ und der Nachweis dafür soll im II. Teil unserer Untersuchung erbracht werden. Schon aus unserer Problemstellung wird deutlich, daß wir die historischen Phänomene in ihrem Erkenntniswert für die Gegenwart untersuchen wollen. Daneben darf aber nicht versäumt werden, dem Ringen der Schweiz um ihre Neutralität einerseits und um ihre Dienste an der Gemeinschaft der Staaten, mit dieser Darstellung die gebührende Anerkennung zu zollen. Wenn die Ergebnisse unserer Untersuchung zum mindesten dazu gedient haben, die Besonderheiten der Verhältnisse und ihrer Voraussetzungen damals und heute besser erkennen zu können, dann ist bereits ihr wesentlichster Zweck erreicht worden.

7 Strupp: Theorie 183.

8 Vgl. zu den vielfältigen Versuchen, die Neutralität zu definieren, vornehmlich bei Haase 13 ff; Mettetal 40.

I. Teil

DAS VERHALTEN DER SCHWEIZ
UND DAS SANKTIONSSYSTEM DES VÖLKERBUNDES

A. Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund

§ 2. Die Motive der Schweiz für ihren Beitritt zum Völkerbund

Der I. Weltkrieg traf die neutralen Staaten Europas kaum weniger hart als die Kriegführenden. Sofern neutrales Territorium von direkten militärischen Operationen noch verschont geblieben war und nicht - wie auf besonders tragische Weise Belgien¹ - in die Kriegshandlungen hineingezogen worden war, waren die Neutralen doch bei Kriegsende wirtschaftlich kaum weniger zerrüttet als die Kriegsmächte. Neu angewandte Waffentechniken und Mittel der Kriegführung - man denke etwa (1) an die Erklärung ganzer Meere zu "Kriegszonen" mittels der sogenannten "Seesperre", (2) an den unbeschränkten U-Boot-Krieg, (3) an die Minenlegung auf den wichtigsten Seehandelswegen und (4) an den damit ermöglichten schonungslosen "Wirtschaftskrieg"² - wurden von beiden Kriegsparteien als "Repressalien" oder "Vergeltungsmaßnahmen" oder unter Berufung auf ein Recht des "Kriegsnotstandes" gerechtfertigt.³

Auf diese Weise wurde das Völkerrecht unter den Kriegsparteien im großen und ganzen so gut wie ignoriert, denn sowohl Repressalie, Retorsion als auch die Notstandshandlung steht ihrem Wesen nach außerhalb des Kriegsrechtes.⁴ - Und auch die Neutralen waren von Kriegsbeginn an von den Maßnahmen der Kriegführenden aufs schwerste betroffen:

(1) Die Erklärung ganzer Meeresteile zu "Kriegszonen" mittels der "Seesperren" und durch Einsatz von U-Booten setzte die Neutralen gleichermaßen den Gefahren des Krieges aus und blockierte sie nicht weniger als den Kriegsgegner, gegen den dies gerichtet war;⁵ (2) die Minenlegungen der Kriegführenden auf hoher See wie auch in den Küstengewässern Neutralen gefährdeten den Seehandel von Kriegführenden und Neutralen auf gleiche Weise; (3) die Praktiken des sogenannten "Wirtschaftskrieges" waren darauf gerichtet, den Gegner zu isolieren bzw. ihn direkt oder indirekt zu schädigen, sowohl durch Druckmittel rein militärischer als auch rein wirtschaftlicher Natur. Infolge der intensiven internationalen Wirtschaftsverflechtungen der liberalistischen Vorkriegszeit mußten davon auch

1 Vgl. dazu Kunz: Belgische N. 17.

2 Hier im weiteren politischen Sinne gebraucht. Vgl. dazu unten §§ 21, 22.

3 Vgl. dazu Triepel 32 ff; Waldk.-Vanselow 264 f; Kunz: Kriegsrecht 255 ff.

4 Kunz: Kriegsrecht 33.

5 Triepel 27 f.

die Neutralen getroffen werden und Schaden leiden. Je nachdem die wirtschaftsgeographische Lage eines neutralen Landes bzw. seine Eigenresourcen verschieden waren, waren die Einwirkungen ebenfalls verschiedene. Wenn in einem Krieg beide Kriegführende kaum noch das positive Recht geachtet hatten und wenn darum zwischen ihnen ein nahezu rechtloser Zustand herrschte, dann ist es nicht erstaunlich, daß auch die Rechte Dritter - nämlich neutraler Staaten, - nicht mehr viel gegolten haben und den Interessen der Kriegführenden nachgeben mußten.

Durch mißbräuchliche Ausdehnung des Konterbandenrechtes⁶ war der Handel Neutraler mit den Kriegführenden auf unvorstellbare Weise eingeengt worden, und es waren kaum noch Waren übrig geblieben, bei denen man nicht die Wegnahme als Konterbande riskieren mußte. Die so verbliebene Freiheitssphäre erfuhr eine zusätzliche Einbuße durch die Kontingentierung und Rationierung⁷ des Bedarfes der Neutralen seitens der Kriegführenden, um zu verhindern, daß der Neutrale aus etwaigen Überschüssen an die andere kriegführende Partei exportieren könne.⁸ Überdies wurde dieses System innerhalb der neutralen Länder noch durch Kontrollinstitutionen ergänzt, welche in mehr oder weniger offener Abhängigkeit zu der einen oder anderen Seite der Kriegsparteien standen. In Holland war dies die N.O.T.⁹ (Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij), die als Konsignatar aller Waren fungierte, die nicht dem Abnehmermonopol der niederländischen Regierung unterlagen. Diese Institution mußte als Garant dafür auftreten, daß die Importeure, die über die N.O.T. Waren aus Übersee bezogen, nicht an Firmen weiterlieferten oder auch nur in dem geringsten Verdacht standen, mit solchen Firmen Geschäftsverbindungen zu unterhalten, die sich auf den sogenannten "Schwarzen Listen" der britischen Regierung befanden. Damit sicherte sich Großbritannien, daß der Handel der Neutralen mit den Mittelmächten praktisch abgeschnitten wurde. - In der Schweiz fungierten ähnliche Einrichtungen, eine S.S.S.¹⁰ (Société Suisse de Surveillance Economique) unter der faktischen Kontrolle der Entente, und eine S.T.S. (Schweizer Treuhandschaftsstelle) unter dem Einfluß Deutschlands. Ähnliche Funktionen hatten die "Transito" in Schweden¹¹ und einige Verbände der Wirtschaftstreibenden in Dänemark¹² übernommen.

Komplettiert wurde dieses Netz der Unterbindung des neutralen Handels noch durch das "Geleitschein-System" und die "Bunkerkohlenpolitik", besonders Großbritanniens, wodurch von einer Handelsfreiheit der Neutralen nicht mehr viel die Rede sein konnte. Vielmehr waren die Neutralen in eine nahezu totale Abhängigkeit zu den

6 Vgl.dazu Waldk.-Vanselow p.264 ff.
 7 Vgl.Triepel p.18; Kunz;Kriegsrecht p. 269 f.
 8 Duttwyler p. 140
 9 Vgl. dazu insbesondere Lank p.24 f; Grewe;Wirtschaftskrieg pp.22 f; Kunz. Kriegsrecht pp.262 f.
 10 Vgl.Lank pp.38 ff; Duttwyler p. 142.
 11 Lank p.48
 12 Lank p.44; Kunz;Kriegsrecht p.264

Kriegführenden geraten. Proteste und eingelegte Rechtsverwahrungen der neutralen Mächte¹³ mußten erfolglos bleiben, solange sie nicht von Demonstrationen der Macht der Neutralen begleitet waren. Sofern der Bestand eines Rechtes der Neutralen von den Kriegführenden nicht grundsätzlich in Abrede gestellt wurde, rechtfertigten sie sich unter Hinweis auf die Notwendigkeiten des Krieges, auf das Recht der Notwehr und Nothilfe oder lehnten es überhaupt ab, eine aufgeworfene Rechtsfrage zu diskutieren.¹⁴

Da so die Neutralen mehr und mehr an politischem Gewicht eingebüßt hatten, ist es verständlich, daß ihre Versuche der Rechtssicherung und auch der Friedensvermittlung wirkungslos verblieben waren. Wollten sie sich in Hinkunft aus kriegesischen Auseinandersetzungen heraushalten, dann mußten sie bereit sein, schon in Friedenszeiten unter den Staaten für den Ausbau und die Sicherung des Rechtes und die Erhaltung des Friedens tätig zu werden.¹⁵ - Die Schweiz griff darum mit besonderem Interesse die Ideen zu einer völkerumfassenden Organisation auf, wie sie in den verschiedensten Ländern schon im Verlaufe des Krieges ausgesprochen worden waren.¹⁶ Mit vielen der Ziele jener Vorschläge, namentlich mit den Institutionen der internationalen Gerichtsbarkeit und der Vermittlung in Konfliktfällen, mit den Plänen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung usw. konnte sich die Schweiz geradewegs identifizieren. Sie haben selbst Eingang in den Schweizerischen "Vorentwurf der Bundesrätlichen Expertenkommission für einen Bundesvertrag und eine Verfassung des Völkerbundes" gefunden.¹⁷

Die Mitwirkung an einem solchen Projekt dürfte aber nach den herrschenden Überzeugungen in der Schweiz nicht unter Preisgabe der Neutralität geschehen, die bisher eine so positive Wirkung sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch ausgeübt hatte. Der Entwurf der Bundesrätlichen Expertenkommission sah deshalb vor, daß in der zu schaffenden Organisation die Neutralen, welche "durch ihre Geschichte und fortgesetzte Friedenspolitik dauernde Garantien ihrer Unparteilichkeit bieten"¹⁸, eine besondere Funktion übernehmen sollten, da bestimmte Mitglieder der Geschäftsleitung des "Vermittlungsrates"¹⁹ und die "Kanzler" wie auch die beiden "Vizekanzler"²⁰ Angehörige der Neutralen sein

13 Vgl. Duttwyler p.140; Kunz;Kriegsrecht p.256.

14 Vgl. dazu den Schluß der Antwortnote Großbritanniens, vom 24.IV.1918, auf einen Protest der Neutralen gegen Einschränkung ihrer Handelsfreiheit: "...The more abstract question of the legitimacy of measures of retaliation adopted by one belligerent against his opponent, but affending neutrals also, is one of which H.M.Government think the discussion might well be deferred." Bei Kunz;Kriegsrecht p.256, Fußnote 179.

15 Vgl. Huber;Schweizerische Neutralität p.79.

16 Vgl. die Rede des Schweizer Nationalrates Scherrer-Füllemann, vom 5.Juni 1918, Beilage I, 2, "Botschaft" 148 ff.

17 Beilage I, 6, "Botschaft" 228 ff.

18 So Art.6 des Entwurfes für den Völkerbundsvertrag, "Botschaft" 230.

19 Art.8 des Entwurfes der Völkerbundsverfassung, "Botschaft" 232.

20 Art.27 Völkerbundsverfassung, "Botschaft" 237.

sollten. Außerdem sollte sich der Sitz des Völkerbundes auf Schweizer Territorium befinden.²¹ Dafür glaubte man auch ausbedingen zu können, daß die Neutralen von der Pflicht zur Beteiligung an den Sanktionen ausgenommen bleiben sollten,²² die übrigen Staaten eine Garantie für die territoriale Unversehrtheit der Neutralen übernehmen und ihnen auf ihr Verlangen Hilfskräfte beistellen sollten.²³ Man gab sich aber in der Schweiz durchaus nicht der Illusion hin, dieses Konzept, das von einer maximal positiven Bewertung der Neutralität ausging, so durchsetzen zu können.²⁴ Je mehr aber der Völkerbund an Gestalt gewann, umso mehr zeigte sich, daß man in den Kreisen der Pariser Friedenskonferenz kaum noch geneigt war, die Neutralität positiv einzuschätzen.²⁵ Angesichts der Überzeugung, daß nur eine geschlossene Aktion einen Friedensbrecher zurückweisen könne, mußte jeder Versuch, den Neutralen das Recht zur Erhaltung von allen Druckmitteln zuzugestehen, als eine Schwächung des Sicherheits- und Friedenssystems, ja sogar als "Verneinung des Völkerbundsprinzipes" überhaupt erscheinen.²⁶ Aber eben das beabsichtigte geschlossene Vorgehen gegen den Friedensbrecher, die geplante Verhängung des internationalen Boykotts gegen ihn, war nach den Erfahrungen des I. Weltkrieges ein gewichtiges Moment mehr für die Schweiz, einen Platz innerhalb des Völkerbundes anzustreben. Denn wenn die Blockade geschlossen ist, und wenn die Völkerbundmitglieder verpflichtet sind, sogar auch den Verkehr neutraler Nichtmitglieder mit dem unter Sanktionen stehenden Staat zu unterbinden,²⁷ dann müßte auch die Schweiz von einer solchen totalen Blockade getroffen werden, wenn sie versuchen sollte, als Neutraler den "courant normal" in den Beziehungen zu dem paktbrechenden Staat aufrecht zu erhalten.²⁸ Somit mußte die Schweiz nach dem eben überstandenen Kampf um ihre Existenz befürchten, nicht mehr wie bisher durch den unrechtmäßigen Druck zwischen den beiden Kriegsparteien zerrieben zu werden, sondern sie mußte von vornherein einem kompletten Boykott ausgesetzt sein. Sie schien also nur zwischen diesen zwei Zanglagen wählen zu können: (1) entweder außerhalb des Völkerbundes zu verbleiben und von den sanktionierenden Staaten am Verkehr mit dem Paktbrecher gehindert zu werden, oder (2) als Mitglied wenigstens zu einer Seite des Konfliktfalles normale Beziehungen aufrecht erhalten zu können. Diese Angst vor der völligen Isolation - verständlich in Ansehung der Binnenlage und der großen Bedeutung des Außenhandels für die Schweiz -, der die Schweiz ausgesetzt sein könnte, darf neben anderem als ausschlaggebend dafür angesehen werden, daß sie die Mitgliedschaft im Völkerbund anstrebte.²⁹

21 Art. 6 (1) des Völkerbundvertrages, "Botschaft" 230.

22 Art. 6 (2) und Art. 63 Völkerbundsverfassung, "Botschaft" 230 bzw. 246.

23 Artt. 6 (2) und 6 (3) Völkerbundsvertrag, "Botschaft" 230.

24 Siehe "Botschaft" 28 f.

25 Vgl. Miller, Bd. 1, 238.

26 "Botschaft" 29.

27 Art. 16 (1) VBS.

28 "Botschaft" 78 f; Huber: Schweizerische Neutr. 90; Guggenheim: Dumbarton Oaks..7

29 Vgl. "Botschaft" 73, 99; weiters unten § 16 dieser Abhandlung

§ 3. Die Bemühungen der Schweiz um einen Sonderstatus im Völkerbund

Die Schweizerische Expertenkommission, die im Auftrag des Bundesrates die rechtlichen, militärischen und wirtschaftlichen Fragen des etwaigen Beitrittes der Schweiz zu prüfen hatte, mußte zur Einsicht kommen, "daß das Neutralitätsprinzip der doktrinären und radikalen Idee des Völkerbundes widerspreche."¹

Die radikale Idee des Völkerbundes besteht ihrem Wesen nach darin, mittels Intervention in gegebenen Kriegen eine Ausbreitung des Krieges zu unterbinden; während die Idee der Neutralität im wesentlichen darauf gerichtet ist, durch Abstinenz von jeglicher Intervention die Ausbreitung des Krieges zu verhindern. Beiden Prinzipien mag zwar das Interesse an der Friedenserhaltung gemeinsam sein, hinsichtlich der Mittel zur Durchsetzung mußte aber ein Widerspruch bestehen; denn die kollektive Sicherheit erfordert eine Gemeinschaftsaktion, während die Neutralität gerade auf Nichteinmischung beruht.²

Gleichwohl hatte sich die Schweizer Neutralität als innenpolitischer Stabilisationsfaktor zwischen den verschiedenen Volks-, Sprach- und Konfessionsgruppen im Laufe von Jahrhunderten bewährt und sich auch außenpolitisch in den andauernden Vormachtkämpfen als europäischer Sicherheitsfaktor erwiesen, so daß ihre Beibehaltung die erklärte *conditio sine qua non* für die Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft im Völkerbund sein mußte.

Nach eingehenden Untersuchungen und Diskussionen richtete darum der Schweizer Bundesrat am 8. Februar 1919 an alle Staaten ein Memorandum³, in dem auf die positive Funktion der Neutralität in den letzten Kriegen, vor allem auf die Tätigkeit des Roten Kreuzes; auf die humanitären Aktivitäten; auf die Rolle der Vermittlung zwischen den Kriegführenden, welche keinen diplomatischen Verkehr mehr miteinander hatten usw., hingewiesen wurde. Auch wenn die Schweiz innerhalb des künftigen Völkerbundes in den militärischen Vollstreckungsmaßnahmen der Gemeinschaft ihre Neutralität aufrecht erhielt, so führte dieses Memorandum gegen den Schluß aus, würde sie "alsdann dem Völkerbunde größere Dienste leisten, als wenn sie an seinen militärischen Maßnahmen, selbst gegen ihre Nachbarstaaten, teilnähme."⁴

Diese Entschlossenheit, an der Neutralität festzuhalten, bekräftigte der Schweizer Bundesrat in seiner Note an die Pariser Friedenskonferenz, vom 10. März 1919,⁵ zumal nach den Pariser Entwürfen für den Völkerbund klar wurde, daß das

1 Huber : Schweizerische Neutralität 80.

2 Guggenheim:Dumbarton Oaks... 64.

3 Botschaft 29, darin abgedruckt als Beilage III/13, 323 f.

4 ibid. 325.

5 Botschaft, Beilage II/9, 267 f.

Friedens- und Sicherheitssystem bedeutende Lücken offen ließe, so daß nach wie vor die Führung von Kriegen rechtlich möglich bleiben mußte.⁶

"Wenn die Schweiz", so betonte diese Note in Punkt 2,⁷ "für die ausnahmsweisen Fälle, in denen der Krieg als Rechtsbruch vom Völkerbund bekämpft wird, ihre Neutralität aufgäbe, so würde letztere auch in gewöhnlichen Kriegen kaum respektiert werden. Überdies glaubt die Schweiz, auch bei gemeinsamen militärischen Unternehmungen des Völkerbundes diesem in ihrer Neutralität größere Dienste als durch aktive Teilnahme an einem Feldzug leisten zu können... Dabei ist vorausgesetzt, daß die Neutralität nicht so ausgelegt werden könne, daß eine Unterstützung irgendwelcher Art dem vom Völkerbund bekämpften Staate gewährt werden dürfte."

Damit erstrebte die Schweiz eine Anerkennung ihrer Auffassung, daß ihre Neutralität keineswegs die Idee des Völkerbundes in allen Bereichen negiere, und deshalb auch nicht allen Zielen dieser Gemeinschaft entgegenstehe, sondern daß vielmehr die Neutralität auch innerhalb der neuen Ordnung spezielle Funktionen übernehmen könne, wenn sie dafür lediglich von den Verpflichtungen des Sanktions-systems befreit werden könnte. Namentlich von den Bestimmungen des Art. 16 VBS, gegen einen paktbrechenden Staat nichtmilitärische wie auch militärische Druckmittel einzusetzen, im Zuge militärischer Operationen den völkerbundtreuen Truppen das Recht des Durchzuges durch das Gebiet einzuräumen, Maßnahmen zur gegenseitigen Unterstützung zu ergreifen usw., mußte manche mit den Neutralitätspflichten in Konflikt stehen.

Die Schweiz mußte deshalb eine solche Sonderstellung anstreben, die es ihr erlaubte, auch als Mitglied des Völkerbundes ihren neutralen Status in dem Umfange wahren zu können, den sie auch bisher behauptet hatte.

Nur über Umwegen und dank besonderer politischer Umstände war dieses Ziel zu erreichen. Nachdem es nicht gelungen war, mit der Wahl der Schweiz als Gastland des Völkerbundes gleichzeitig eine besondere Anerkennung der Neutralität in den

6 Von Bülow, 177 ff, nennt an Fällen in denen der Einzelkrieg noch erlaubt sei, sofern vorher eine Beilegung nach dem Verfahren des Völkerbundes versucht worden sei: Wenn ein einzelner Staat nach Art. 10, 16(2) oder 13(4) mit der Durchführung der "Bundesexekution" beauftragt wird; wenn der Völkerbund die eine Partei eines Streitfalles, die sich einem Schiedsspruch fügt, ermächtigt, nach Art. 13(4) gegen die widersätzliche Partei Krieg zu führen; wenn eine in einem Schiedsverfahren siegreiche Partei gegen die andere, die sich dem Spruch nicht fügt, nach Art. 15(6) mit Waffengewalt vorgeht; wenn der Völkerbundrat nach Art. 15(6) zwar einen einstimmigen Beschluß faßt, die Parteien diesen aber nicht anerkennen; wenn der Völkerbundrat nach Art. 15(7) zu keinem einstimmigen Beschluß gelangt; wenn der Völkerbundrat oder der StIGH beschließen, die Parteien zur kriegerischen Austragung ihres Konfliktes zu ermächtigen; wenn der StIGH bzw. der Völkerbundrat ihre Entscheidung nicht innerhalb der dafür vorgesehenen Fristen treffen; wenn der Völkerbund nicht gemäß Art. 11 eingreift. Vgl. dazu auch Cohn: Neutralité 164 ff.

7 Botschaft, Beilage II/9, 267.

Völkerbundpakt einbauen zu können,⁸ erlangte dies die Schweiz in Art.435 des Pariser Friedensvertrages vom 28.Juni 1919. Darin wurde mit der Neuregelung der Stellung der Zonen Hochsavoyen und Pays de Gex⁹ die Anerkennung der Schweizerischen Neutralität erneut ausgesprochen, und die Vertragsparteien des Pariser Friedensvertrages kamen ausdrücklich darüber überein, daß die 1815 auf dem Wiener Kongreß ausgesprochenen Garantien¹⁰ der Schweizer Neutralität "internationale Abmachungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden."¹¹

Art. 435 ist für die Schweiz deshalb von großer Bedeutung, weil die VBS ein Bestandteil des genannten Pariser Friedensvertragswerkes war und die Bestimmungen des einen Vertragsteiles im Lichte der Bestimmungen eines anderen Vertragsteiles zu verstehen waren. Dazu tritt, daß diesmal der Kreis der anerkennenden Staaten viel weiter war als 1815,¹² und daß überdies der Beitritt weiterhin allen anderen Staaten offen gelassen wurde. Auf diesem Wege hatte die Schweiz aber auch erreicht - und das erscheint uns sehr wichtig! -, daß dieselben Staaten, die Mitglieder des Völkerbundes wurden, individuell durch die Zeichnung des Friedensvertrages die Schweizer Neutralität anerkannt haben. - Die VBS enthält mit Art.21 eine Bestimmung, nach welcher solche Verpflichtungen, die - wie namentlich die Monroe-Doktrin - Garantien für die Aufrechterhaltung des Friedens bilden, mit

-
- 8 In dem schweizerischen Entwurf für einen Völkerbund, Art.6(1), loc.cit.230: "Die ständigen Institutionen des Völkerbundes und des internationalen Roten Kreuzes befinden sich auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, deren dauernde Neutralität anerkannt ist..." Vgl. zu dem gemeinsamen Vorgehen der Neutralen des I. Weltkrieges vor der Völkerbundkonferenz vom 20. und 21. März 1919 Munch: Völkerbundpolitik 6f. - Mit der Note vom 22. März 1919 hatte sich die Schweiz als Gastland für den Völkerbund angeboten, Botschaft, Beilage IV/16, p.343.
- 9 Auf dem Wiener Kongreß 1815 war diesen beiden Zonen eine Servitut zugunsten der Schweiz auferlegt worden; mit Art.435 des Friedensvertrages wurde diese Angelegenheit zu einer französisch-schweizerischen erklärt, da nach den Wiener Kongreßakten 1815 alle bedeutenden europäischen Mächte daran beteiligt waren.
- 10 Art.435 des Friedensvertrages von Paris bezog sich ausdrücklich auf die Anerkennungs- und Garantieakte für die Schweizer Neutralität, nämlich auf die Verträge von 1815 und namentlich auf die Anerkennungs- und Gewährleistungs-urkunde vom 20. Nov. 1815. Darin heißt es u.a., nachdem die von den Friedensverträgen vorgenommenen Gebietsänderungen vollzogen worden waren: "...so erteilen die Mächte, welche die Wiener Erklärung vom 20. März unterzeichnet haben, durch die gegenwärtige Urkunde eine förmliche und rechtskräftige Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz, und sie gewährleisten derselben auch den unverletzlichen Bestand ihres Gebietes in seinen neuen Grenzen... Die Mächte, welche die Erklärung vom 20. März unterzeichnet haben, anerkennen durch die gegenwärtige rechtskräftige Urkunde, daß die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz, sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluß dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen..." Vgl. dazu Waldkirch: Art.435 und Neutralität...
- 11 So der Wortlaut des Art.435 des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919, Beilage III/14 a, Botschaft 327.
- 12 Die Wiener Kongreßakte waren nur von Österreich, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Portugal, Rußland und Schweden unterzeichnet worden. 1914 trat noch Italien zu den Garantiemächten hinzu, 1917 die USA. Strupp: Theorie 15.

keiner der Satzungsbestimmungen für unvereinbar angesehen werden sollen.¹³ Mit vollem Recht konnte daher in der "Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund", vom 4. August 1919, erklärt werden:¹⁴ "Darin (d.h. in der Erneuerung der Garantien von 1815 durch Art. 435; F.G.) liegt einerseits eine vom Beitritt der Schweiz zum Völkerbund unabhängige Anerkennung der Schweizerischen Neutralität durch die Signatäre des Friedensvertrages ebenso wie eine authentische Interpretation des Art. 21 des Völkerbundsvertrages. Die Schweiz kann demnach ohne Vorbehalt, unter Berufung auf die Art. 21 und 435 des Friedensvertrages, in den Völkerbund mit ihrer Neutralität eintreten." Wie E. von Waldkirch bemerkt, stellt Art. 21 VBS die *lex generalis*, und Art. 435 des Friedensvertrages dazu die *lex specialis* dar, "dah. bei Widersprüchen zwischen den allgemeinen Normen des Paktes und der Neutralität geht die letztere vor."¹⁵

Es bedurfte aber noch vieler diplomatischer Schritte, um eine Anerkennung dieser Auffassung auch bei den Mächten der Pariser Friedenskonferenz durchzusetzen.¹⁶ Da der oberste Rat mit seiner Note vom 26. Januar 1920 zwar erklärt hatte, daß sich die in ihm vertretenen Staaten an die in Art. 435 des Friedensvertrages ausgesprochene Anerkennung und Gewährleistung der Schweizer Neutralität gebunden

13 Darum die nahezu wörtliche Übereinstimmung im französischen Text des Art. 21 VBS: "Les engagements internationaux... qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte," mit Art. 435 des Friedensvertrages: "Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix..."

14 Botschaft 31.

15 Waldkirch: Dauernde Neutr. 43.

16 Nachdem die Schweiz bei den Mächten der Pariser Friedenskonferenz angefragt hatte, wie sie die Bestimmungen über die Beitrittsfrist zum Völkerbund verstünden, und bei dieser Gelegenheit ihrem Aide-Memoire auch einen Beschluß des Bundesrates beilegte, in dem die Schweizer Auffassung über die Bedeutung von Art. 435 und Art. 21 VBS dargelegt worden war (Zusatzbotschaft, 334 ff.), erklärte der Oberste Rat in seiner Antwortnote, vom 2. Januar 1920, bezüglich dieser Frage, daß er sich ihre Prüfung vorbehalten müsse (Zusatzbotschaft, 353).

Zur Klarstellung richtete die Schweiz daraufhin an die Mächte der Friedenskonferenz und des provisorischen Völkerbundes am 13. Januar 1920 ein Memorandum, in dem sie darauf hinwies, daß Art. 435 gerade mit Absicht so formuliert worden sei, um der Schweizer Neutralität dieselbe Bedeutung wie der Monroe-Doktrin, die von Art. 21 VBS als vereinbar mit der VBS erklärt wurde, zuzuerkennen (Zusatzbotschaft, 355). Danach vertrat am 21. Januar 1920 eine Sondermission den Standpunkt der Schweiz auf der Pariser Friedenskonferenz gegenüber dem Obersten Rat (Huber: Schweizerische Neutralität 125). Erst in der Antwortnote des Obersten Rates vom 26. Januar 1920 wurde festgestellt, "daß die alliierten und assoziierten Mächte hinsichtlich der schweizerischen Neutralität durch Art. 435 des Vertrages von Versailles gebunden sind und bleiben. Er hat indessen in seiner letzten Sitzung der Ansicht Ausdruck gegeben, daß es Sache des Völkerbundes sei, sich über die von ihrer Regierung vorgebrachten Erwägungen zu äußern" (Zusatzbotschaft, 361).

erachten, sie aber eine Äußerung zu dieser Frage als eine Kompetenz des Völkerbundes betrachten, brachte die Schweiz ihr Anliegen dem Völkerbundrat vor.¹⁷ Erst mit der Erklärung vom 13. Februar 1920, der sogen. "Londoner Erklärung",¹⁸ wurde der Schweiz vom Völkerbundrat die gewünschte Sonderstellung im Völkerbunde zuerkannt.

§ 4. Die Londoner Deklaration und der Sonderstatus der Schweiz

Hinfort sollte sich das Verhalten der Schweiz im Sanktionsfalle - denn dafür allein war die Ausnahme begehrt und zugestanden worden - nach der "Londoner Erklärung" und nach den Dokumenten richten, auf die sich diese Deklaration ausdrücklich bezogen hatte. In der amtlichen Übersetzung der Schweiz lautet der Text der "Londoner Erklärung":¹

"Der Rat des Völkerbundes, indem er grundsätzlich feststellt, daß der Begriff der Neutralität der Mitglieder des Völkerbundes nicht vereinbar ist mit jenem anderen Grundsatz, daß alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln haben, um dessen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, anerkennt dennoch, daß auf Grund einer Jahrhunderte alten Überlieferung, die im Völkerrecht ausdrücklich Aufnahme gefunden hat, die Schweiz sich in einer einzigartigen Lage befindet und daß die den Völkerbund bildenden Signatarmächte des Vertrages von Versailles in Art. 435 zu Recht erkannt haben, daß die zugunsten der Schweiz durch die Verträge von 1815 begründeten Garantien internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen. Die Mitglieder des Völkerbundes sind zu der Erwartung berechtigt, daß das Schweizervolk sich nicht abseits halten werde, wenn es gilt, die erhabenen Grundsätze des Völkerbundes zu verteidigen.

In diesem Sinne hat der Rat des Völkerbundes von den Erklärungen Kenntnis genommen, die die schweizerische Regierung in ihrer Botschaft vom 4. August 1919

17 Mit der Note vom 30. Januar 1920 hatte der Bundesrat den im Völkerbundrat vertretenen Staaten erläutert, welche Politik die neutrale Schweiz auch im Völkerbund verfolgen könne (Zusatzbotschaft 362 f.). Zusätzlich vertrat die Sondermission in der Session des Völkerbundes vom 9.-13. Februar 1920 den Standpunkt der Schweiz (Huber: Schweizerische Neutralität 126).

18 LoNs Off.Journ.1920, 57 ff.

Ad § 4:

1 Zusatzbotschaft

an die Bundesversammlung und in ihrem Memorandum vom 13. Januar 1920 niedergelegt hat und die von den schweizerischen Delegierten in der Sitzung des Völkerbundes bestätigt worden sind, wonach die Schweiz die Pflichten der Solidarität feierlich anerkennt, die ihr daraus erwachsen, daß sie Mitglied des Völkerbundes sein wird, einschließlich der Verpflichtung, an den vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken, wonach die Schweiz auch zu allen Opfern bereit ist, ihr Gebiet unter allen Umständen, selbst während einer vom Völkerbund unternommenen Aktion aus eigener Kraft zu verteidigen, aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden.

Indem der Rat diesen Erklärungen beipflichtet, anerkennt er, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie, namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechtes wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind."

Diese Erklärung muß demnach in Zusammenhang mit der "Botschaft" vom 4. August 1919, dem Memorandum vom 13. Januar 1920 und den Dokumenten, auf die in der Botschaft und in dem Memorandum Bezug genommen worden ist, verstanden werden. So hatte die Schweiz eine zweifache Anerkennung ihrer Neutralität im Völkerbunde erreicht: individuell durch die Staaten, die den Vertrag von Versailles unterzeichnet hatten, kraft Art. 435; und zum andern durch den Völkerbund kraft der "Londoner Erklärung" des Völkerbundes. Dies mußte von Bedeutung sein, wenn in Frage gestellt werden sollte,² ob auch der Völkerbund als von seinen Mitgliedern verschiedene Völkerrechtspersönlichkeit an die Anerkennung der Neutralität durch Art. 435 des Friedensvertrages gebunden sei; nunmehr hatte sich auch der Völkerbund mit der Erklärung eines seiner Organe ausdrücklich dazu bekannt. Der Völkerbundrat betonte, daß er der Schweiz mit Rücksicht auf ihre einzigartige Lage, und die langjährige Haltung einen Sonderstatus zuerkenne, und daß eigentlich nicht rechtliche, sondern politische Momente für die Entscheidung den Ausschlag gegeben haben. Darüber hinaus hatte der Völkerbundrat auch noch einer anderen neutralitätspolitischen und nicht neutralitätsrechtlichen Erwägung der Schweiz Rechnung getragen: Auch wenn in gewisser Hinsicht die militärischen Sanktionen des Völkerbundes als "Polizeiaktion" gegen einen internationalen Rechtsbrecher verstanden werden könnten, so daß sie eventuell formellrechtlich nicht als Krieg sondern als Exekutionsmaßnahme³ angesehen werden, durch welche die Neutralität nicht tangiert werden,⁴ so würde doch die Schweiz auch in diesen Fällen ihre

2 Keppler 509.
 3 Vgl. dazu unten § 9.
 4 Botschaft 34:

Neutralität beibehalten, um nicht in den von der VBS tolerierten Kriegen - worin also das Recht auf Neutralität nicht in Frage gestellt werden konnte - neutral zu sein, in den Gesamtktionen des Völkerbundes - worin das Recht auf Neutralität in Zweifel stehen konnte - durch eine Beteiligung an diesen eventuell ihre Neutralität zu verlassen und damit die anderen Staaten in Unsicherheit über die Haltung in künftigen militärischen Auseinandersetzungen zu lassen. Wie Max Huber dazu bemerkt, konnte damit die Rechtsstellung der Schweiz nicht von anderen Neutralen als Präjudiz angerufen werden.⁵ Diese Sonderstellung der Schweiz war aber - nach ihrer eigenen Ansicht⁶ - nur hinsichtlich der Verpflichtungen zur Vorbereitung und Durchführung von militärischen Zwangsmaßnahmen nötig gewesen; da sich aber noch kein Recht der wirtschaftlichen Neutralität herausgebildet hätte, könnte die Schweiz auch nicht zur Beobachtung einer sogen. "wirtschaftlichen Neutralität" verhalten werden; sie sei vielmehr rechtlich frei, in ihren wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Völkerbund solidarisch zu handeln und gegen das Mitglied, das die Sanktionen des Art. 16 VBS auf sich zieht, diskriminierende wirtschaftliche Maßnahmen zu verhängen.⁷

Unter "wirtschaftlicher Neutralität", so führte die Botschaft weiter aus, können zweierlei Pflichten und Pflichtensubjekte gemeint sein, und daher habe dieser Ausdruck zwei verschiedene Aspekte: (a) einen passiven, des Inhaltes, daß der Handel der Neutralen grundsätzlich nicht durch die Kriegshandlungen gestört werden solle - ein Wunsch, der auch von der Schlußakte der II. Haager Friedenskonferenz 1907 ausgesprochen worden war; und (b) einen aktiven, nämlich, daß die Neutralen verpflichtet seien, in ihren wirtschaftlichen Beziehungen selbst beide kriegführende Parteien paritätisch zu behandeln.⁸ Da sich aber bisher in bezug auf das wirtschaftliche Verhalten weder eine Übung, noch eine Rechtsüberzeugung entwickelt habe, und weil darüber auch noch keine Abkommen getroffen worden seien und in Theorie wie Praxis große Meinungsverschiedenheiten bestehen, könnte von rechtlichen "Neutralitätspflichten" nicht die Rede sein.⁹

Der Kernpunkt der offiziellen Schweizer Auffassung ist in der Darstellung der drei Hauptgrundsätze des Haager Abkommens über die Neutralität im Landkrieg (ALN) - für den Binnenstaat Schweiz damals die maßgeblichste Quelle des Neutralitätsrechtes - wiedergegeben:

"1. Jede unmittelbare Benutzung des neutralen Gebietes für Feindseligkeiten, Durchzüge, überhaupt militärische Unternehmungen jeder Art, sind den Kriegführenden versagt und dürfen von Neutralen nicht geduldet werden. Übertretende sind in der Regel zu internieren.

2. Der Neutrale darf gestatten, daß durch oder aus seinem Gebiet die

5 Huber: Schweizerische Neutralität 130.

6 Botschaft 88 f.

7 Botschaft 40. Vgl. auch Guggenheim: Dumbarton Oaks... 68 ff.

8 Botschaft 39 f. Vgl. dazu unten §§ 21, 22.

9 Botschaft 40.

Kriegführenden von Privaten Kriegsmaterial oder andere für die Armeen nützliche Waren beziehen oder Nachrichten jeder Art selbst durch die staatlichen Telgraphen erhalten. Wenn der Neutrale diesen Verkehr beschränkt, muß er beide Kriegsparteien gleich behandeln. Der Grundsatz der Unparteilichkeit ist nur für diese Beziehung ausdrücklich ausgesprochen.

3. Das Abkommen ordnet ausschließlich militärische Verhältnisse oder Verkehrsbeziehungen, die unmittelbar der Kriegführung zugute kommen.¹⁰

Diesen Standpunkt hatte die Schweizer Delegation schon auf der Konferenz der Völkerbunds-Gründungskommission mit den Neutralen des I. Weltkrieges vom 20. bis 21. März 1919 vertreten, war aber auf den entschiedenen Widerstand des französischen Vertreters gestoßen, der behauptete, die Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes sei nur unter Aufgabe der Neutralität möglich.¹¹

Mit der "Londoner Deklaration" ist aber der Auffassung der Schweiz ausdrücklich beigegeben worden und damit die "differentielle Neutralitätspolitik"¹² der Schweiz grundgelegt worden. Diese Bezeichnung umschreibt die politische Haltung der Schweiz, zwar militärisch seine Neutralität auch künftig behaupten zu wollen, in den wirtschaftlichen Beziehungen, die vom Neutralitätsstatus mangels entsprechender Völkerrechtsnormen nicht umfaßt seien, jedoch den Paktbrecher anders zu behandeln als die übrigen Völkerbundsmitglieder. Sie erklärte sich hiermit ausdrücklich zu den Solidaritätspflichten im Sanktionssystem des Völkerbundes.¹³

Wie in der folgenden Untersuchung gezeigt werden wird, vor allem in den §§ 16 und 26, war mit dem Sonderstatus, den die Schweiz einnehmen konnte, bei weitem nicht jede Kollisionsmöglichkeit der Völkerbundspflichten mit den Neutralitätspflichten aus dem Wege geräumt. Andererseits wird gerade durch den Zusammenstoß der zwei Pflichten kreise - d.h. der Pflichten innerhalb des Sanktionssystems des Völkerbundes mit den Pflichten der Neutralität in jedem Kriege - klar, wie weit beide reichen, bzw. wo noch ein rechtlich nicht durchgebildeter Bereich liegt, in dem Raum für das Ermessenshandeln der Völkerrechtssubjekte gelassen ist. Wenn darum von der Entwicklung bestimmter Institute des Neutralitätsrechtes die Rede sein kann, dann entweder nur in dem Sinne, daß die Neutralität bestimmte Satzungspflichten bzw. die Satzung bestimmte Neutralitätspflichten modifiziert habe, oder aber daß sich für bisher freie Ermessensbereiche bindende Normen entwickelt haben, die somit über bloße Kompetenzbestimmungen hinaus auch materielle Regelungen bieten.

¹⁰ ibid. 38.

¹¹ Vgl. das Protokoll der Sitzung vom 20. und 21. März 1919, bei Miller Bd. II, 630.

¹² Botschaft 43.

¹³ Botschaft 43.

B. Die soziale und rechtliche Natur des Sanktionssystems des Völkerbundes

§ 5. Die Arten der Sanktionen des Völkerbundes

Es steht außerhalb der Anliegen dieser Abhandlung, einen rechtstheoretischen Beitrag zum allgemeinen Begriff der Sanktionen im Völkerrecht überhaupt zu leisten. Vielmehr sollen - als bewußte Beschränkung der Problemstellung - unter "Sanktionen" im hier abgehandelten Sinne jene Zwangsmaßnahmen verstanden werden, die Art. 16 VBS anführt, da hier vor allem das Verhalten der neutralen Schweiz zu den konkreten Sanktionen in einer gegebenen Gemeinschaft, d.h. der des Völkerbundes, zur Diskussion steht. Nur in diesem konkreten Sinne, nämlich auf die speziellen Verhältnisse der VBS bezogen, soll des weiteren von Sanktionen gesprochen werden.

Wenn dennoch manche allgemeine Einteilungen und Unterscheidungen der gegebenen Zwangsmaßnahmen versucht werden, dann geschieht dies nur, um die gegenständlichen Maßnahmen in ihren Verknüpfungen zu anderen Bestimmungen der Satzung und zu den übrigen Instituten des Völkerrechtes erfassen zu können.

a) Materielle Kriterien:

Nach bestimmten satzungsimmanenten¹ Kriterien sollen die Sanktionen nach ihrer verschiedenen sachlichen Natur unterschieden werden. Entscheidend ist dabei, ob die Reaktionsmaßnahmen der pakttreuen Staaten auf den kriegerischen Akt des paktbrechenden Staates einen de facto-Krieg bzw. einen Krieg im materiellen Sinne begründen können oder nicht.²

(1) Nichtmilitärische Sanktionen: Art. 16 VBS führt in Abs. 1 eine Fülle von Maßnahmen an, namentlich den Abbruch aller Handels- oder Finanzbeziehungen, die Unterbindung allen Verkehrs zwischen den sanktionierenden Staaten und dem unter Sanktionen stehenden; die Verhinderung allen finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verkehrs mit den Angehörigen des sanktionierten Staates einerseits, und den pakttreuen wie auch dritten Staaten andererseits.

Damit standen dem Völkerbund bzw. seinen Mitgliedern, wie eine am 22. Februar 1921 eingesetzte Blockadekommission³, und wie auch die Resolutionen der Völkerbundversammlung vom 4. Oktober 1921 zur Anwendung des Artikels 16 VBS⁴ und wie schließ-

1 Bezüglich der von der VBS gebotenen Unterscheidung und der verschiedenen Verfahrensweisen bei der Verhängung und Durchführung nichtmilitärischer bzw. militärischer Sanktionen vgl. unten §§ 7, 8.

2 Vgl. dazu Kotsch 52 ff.

3 LoNs Off. Journ. 1921, 116 f. Vgl. ferner Guggenheim: Völkerbund 149.

4 In "Reports and Resolutions on the Subject of Article 16 of the Covenant," League Doc. V. Legal, 1927. V. 14. p. 42.

lich die Untersuchungen der Völkerrechtstheoretiker zeigten, vielfältige Maßnahmen zur Verfügung;⁵

die Verhängung moralischer und diplomatischer Druckmittel, wie z.B. die Mobilisierung der öffentlichen Meinung, der diplomatische Protest; die Abberufung konsularischer bzw. diplomatischer Vertreter;

die Verweigerung der diplomatischen Anerkennung rechtswidrig erreicher Besitz- bzw. Herrschaftsverhältnisse usw.;

die Verhängung eines Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien, auf Rohmaterialien usw., die Unterbindung des direkten oder indirekten Imports bzw. Exports zwischen dem unter Sanktionen stehenden Mitglied und allen anderen Staaten;

das Verbot, dem unter Sanktionen stehenden Staat wie auch dessen Angehörigen Anleihen zu gewähren, bzw. mit ihnen finanziellen Verkehr zu unterhalten;

der Abbruch der Kommunikationen und Verkehrsverbindungen zu Land, zur See, oder zur Luft, des Post- und Nachrichtenwesens usw.;

die Internierung oder Repatriierung der Angehörigen eines boykottierten Staates, die sich in einem der pakttreuen Mitgliedsstaaten aufhalten;

und andere ähnliche Maßnahmen mehr, die als Druckmittel nur so weit gehen, daß zu ihrer Durchführung kein physischer Zwang in direkter Weise gegen den paktbrechenden Staat als solchem ausgeübt werden muß und daher auch kein Krieg im materiellen Sinn ausgelöst wird.

(2) Militärische Sanktionen: Art.16 (2) VBS umschreibt, auf welchem Wege die Mitglieder des Völkerbundes den Verpflichtungen der Satzung mit militärischen Maßnahmen Nachachtung zu verschaffen hätten. Die enge Berührung der militärischen mit den nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen ist schon durch den Wortlaut des Art.16 (2) VBS gegeben⁶; sie entspricht auch dem Umstand, daß die effektive Durchführung nichtmilitärischer Sanktionen - etwa einer Seeblockade - unter Umständen die Anwendung militärischer Mittel notwendig macht und deswegen auch leicht zu militärischen Sanktionen überleiten kann.⁷

Über das mögliche Ausmaß und die mögliche Form solcher militärischer Zwangsmaßnahmen enthält die VBS keine näheren Bestimmungen, doch sind darüber hinaus auch keine konkreteren Umschreibungen im vorhinein möglich; denn der Einsatz kann sich sowohl beziehen auf die Bekämpfung eines satzungswidrig begonnenen Krieges, auf die Abwehr eines Angriffes auf den Sitz des Völkerbundes; auf die Durchbrechung einer von den Völkerbundstaaten verhängten Blockade; als auch auf eine militärische Repressalie u.dgl.m.

⁵ Siehe zu dem folgenden vor allem International Sanctions, 17 ff.

⁶ Abs.1 nennt die Situation, an die nichtmilitärische Maßnahmen geknüpft sind, und Abs.2 spricht davon, daß "in such case" der Völkerbundrat auch nötigenfalls den Einsatz militärischer Mittel empfehlen soll.

⁷ Dazu International Sanctions 110. Vgl. auch Cohn:Neutralité 191, der Art.16(2)VBS nicht als Ermächtigung zu militärischen Sanktionen - unabhängig von nichtmilitärischen - versteht, sondern nur als Mittel zur Durchsetzung nichtmilitärischer Sanktionen, wie z.B. ein Blockadegeschwader usw.

b) Formelle Kriterien:

Die mangelhafte Unterscheidung nach formellen Kriterien, das soll hier heißen nach verfahrensrechtlichen und kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten, hat zu Kontroversen in der Theorie geführt, die im wesentlichen auf Äquivokationen bzw. nichtdisjunktive Unterscheidungsmerkmale zurückzuführen sind. Indeß, die Unterscheidung nach den hier angeführten materiellen und formellen Gesichtspunkten ist nötig wegen der verschiedenen rechtlichen Folgen, welche in der Praxis an die verschiedenen Maßnahmen geknüpft sind.⁸ So kann die Benennung einer Sanktion als einer "internationalen Sanktion" u.a. Bezug nehmen auf

(1) den Rechtsgrund: der Rechtsgrund, d.h. die Ermächtigung zu den Sanktionen kann im allgemeinen Völkerrecht, in einer besonderen bilateralen Abmachung bzw. in einem durch multilateralen Akt geschaffenen Sondervölkerrecht liegen. Die Verschiedenartigkeit nach dem Ermächtigungsgrund, d.h. Rechtsgrund, muß vor allem von Bedeutung sein in den Beziehungen der Mitglieder des Völkerbundes zu den Nichtmitgliedern, da Art.16 (1) VBS auch vorsieht, den Verkehr des unter Sanktionen stehenden Staates zu Dritten zu unterbinden und Art.17 (3) VBS in gewissen Fällen die Maßnahmen des Art.16 VBS auch gegen Nichtmitglieder anwendbar erklärt. Dabei muß es aber fraglich sein, ob solche Maßnahmen noch als Sanktionen angesehen werden können.- In der vorliegenden Untersuchung sollen jedenfalls solche Maßnahmen von der Betrachtung ausgeschlossen bleiben, die in irgend einer Weise den Kreis des Sondervölkerrechts, wie er mit den Normen der Völkerbundsatzung abgegrenzt ist, überschreiten;⁹

(2) das beschlußfassende Subjekt: ausschlaggebend ist, welchem Subjekt die verbindliche Willensäußerung, bestimmte Zwangmaßnahmen zu verhängen, völkerrechtlich zuzurechnen ist. Die Entscheidungskompetenz kann bei einem Organ des Völkerbundes liegen; bzw. bei den einzelnen Staaten; bzw. so gestaltet sein, daß eine Bindung der Staaten an die grundsätzliche Entscheidung des Gemeinschaftsorganes besteht, und sie nur über die von Staat zu Staat verschiedenen erforderlichen Maßnahmen entscheiden; oder es ist von Fall zu Fall eine Willensübereinstimmung der Mitglieder mit dem Gemeinschaftsorgan erforderlich, analog den "paktierten Beschlüssen" mancher bundesstaatlicher Konstitutionen; oder sämtliche bzw. nur einige der Mitgliedsstaaten vereinbaren mit direkter rechtlicher Wirksamkeit in einem ad hoc einberufenen Staatenkongreß die zu ergreifenden Schritte; u.dgl.m.;¹⁰

(3) das ausführende Subjekt: hier ist entscheidend, ob beispielsweise ein Organ der Gemeinschaft die Beschlüsse durchführt, oder ob sich sämtliche bzw. einige der Mitgliedsstaaten zu einem ad hoc-Organ zusammenschließen und so die Maßnahmen als eine korporative Ganzheit und Einheit durchführen; oder ob die Staaten einzeln vorgehen und andere Möglichkeiten mehr.

Es erweist sich, daß es von wenig theoretischem wie auch praktischem Wert sein kann, aus der undifferenzierten Bezeichnung "internationale Sanktionen" irgend-

⁸ Siehe unten §§ 9, 16,

⁹ Siehe in bezug auf die Neutralitätsrechtlichen Konsequenzen unten § 30.

¹⁰ Vgl. dazu unten § 7.

welche präzise rechtliche Folgerungen ziehen zu wollen, Welche Merkmale sind für eine solche Bezeichnung von Bedeutung? Soll entscheidend sein, daß die Sanktionen auf Grund eines Gemeinschaftsbeschlusses erfolgen? Soll entscheidend sein, daß die ganze Gemeinschaft als solche bestimmte Maßnahmen durchführt,¹¹ oder kann dies auch durch einen einzelnen Staat geschehen?¹²

In den folgenden §§ soll nun untersucht werden, welche Antwort in bezug auf die Sanktionen des Völkerbundes zutrifft, und im Anschluß daran wird gezeigt werden, welche Konsequenzen daraus für die Problemstellungen des Neutralitätsrechtes zu ziehen sind.

§ 6. Die Feststellung des casus foederis

Die Stelle des Art.16 (1) VBS, die für die folgende Auseinandersetzung von Belang ist, lautet:

"Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League,..."

Daran sollten sich unmittelbar ("immediately") die wirtschaftlichen Sanktionen der Völkerbundsmitglieder knüpfen.

Diese Bestimmung führt aber in unserem Zusammenhang in einige Fragenkomplexe, deren Klärung für den weiteren Fortgang unerlässlich ist, um die durch die Sanktionen gegebenen Verhältnisse richtig beurteilen und des weiteren dann die Neutralitätsverhältnisse darstellen zu können. Es ist daher zu untersuchen:

1. welcher Tatbestand den Anfall der Sanktionen des Art.16 VBS bedingt;
2. welche Folgen dieser Tatbestand für das rechtliche Verhältnis der Völkerbundstaaten zu den beiden Konfliktparteien auslöst;
3. wie die Feststellung dieses Tatbestandes zu erfolgen hat, und
4. welche Rechtswirkungen aus einer solchen Feststellung erfließen sollten und konnten.

11 Von Freytagh-Loringhoven, zit. bei Weber 100; vgl. ferner Schücking-Wehberg 104; der schweizerische Bundesrat hält diese beiden Voraussetzung für gleichermaßen wichtig, um von "Bundesexekution" bzw. "Gesamtmaßnahme" im Sinne von internationaler Sanktion sprechen zu können, Botschaft 27 ff.

12 Weber spricht in diesem Sinne von "einseitiger Delegation der Sanktionsausübung", p.101. Nach Weber ist aber das Moment der Beschlußfassung durch die Gemeinschaft auf jeden Fall irrelevant, da er annimmt, jede von einem Mitgliedsstaat getroffene Maßnahme sei Sanktion im weiteren Sinne (p.98), weil mit der VBS der Krieg zwischen den Mitgliedern in jeder Hinsicht ausgeschaltet worden sei (p.102). Vgl. dazu oben § 9. In International Sanctions, 15, wird gleichfalls die Ansicht vertreten, daß nur die Beschlußfassung, nicht aber die Durchführung durch die Gemeinschaft entscheidend sei.

a) Der Tatbestand des Artikel 16 VBS

Der "Ausdruck "resort to war" ist völkerrechtlich nicht genau umrissen und hat deshalb Anlaß zu abweichenden Deutungen gegeben. Er findet sich auch nicht in den frühen Entwürfen zur VBS. Der Phillimore-Plan gebrauchte anfänglich die Wendung "go to war"¹ in Art. 1; sie findet sich ebenso in Smuts'² Art. 18; andere sprechen von "Beginn der Feindseligkeiten",³ oder von "resort to armed force"⁴, wie in dem Vorschlag von Lord Eustace Percy, der sich an Wilsons Entwürfe anlehnte. Dieser Ausdruck wird erst mit dem Entwurf vom 11. Februar 1919 durch die Formel "resort to war" ersetzt, ohne daß sich daran eine Diskussion geschlossen hätte, und auch ohne ersehen zu können, daß man diese Änderung als rechtlich erheblich betrachtet habe.⁵

Alle diese angeführten Wendungen sind in erster Linie Umschreibungen für die einseitig begonnene Gewaltanwendung eines Staates gegen den anderen. Sie umfassen so nicht nur den Beginn eines Krieges im Sinne des ABF. - Nach der Definition von A. Verdross soll "Krieg" verstanden werden als "ein zwischenstaatlicher Gewaltzustand zwischen zwei oder mehreren Staaten, unter Abbruch der friedlichen Beziehungen"⁶, wobei wir aber mit Strupp noch besonders betonen, daß dieser Gewaltzustand als solcher von wenigstens einer Seite auch gewollt sein muß (animus belligerendi).⁷ Wir wollen in der vorliegenden Untersuchung unter Krieg also verstehen einen zwischenstaatlichen Gewaltzustand - und als solcher wenigstens von einer Seite gewollt! - unter Abbruch der friedlichen Beziehungen, d.h. unter Suspendierung des Friedensvölkerrechts für den weiteren Verkehr der Kriegsparteien untereinander. - Diese Definition umfaßt so einerseits einen bestimmten Zustand tatsächlicher Gewaltanwendung unter Kriegsvölkerrecht, d.h. ein Handeln, zu dem das Kriegsvölkerrecht berechtigt und das auch die vom Kriegsvölkerrecht vorgesehenen Folgen nach sich zieht, aus dem sich also die Anwendbarkeit des Kriegsvölkerrechts im Verhältnis zwischen den Parteien aus den Handlungen konkludieren läßt; und andererseits auch den durch bloßes rechtliches Handeln herbeigeführten Rechtszustand, wonach die darauf erfolgenden Handlungen nach dem Kriegsvölkerrecht beurteilt werden müssen, d.h. daß durch bloße formelle Erklärung der Kriegszustand zwischen den Parteien eingetreten ist, ohne daß es auch zu irgend einem Gewaltakt unter ihnen gekommen wäre. In beiden Fällen ist aber in gleicher Weise Krieg im völkerrechtlichen Sinne gegeben, obschon der Anfall des Kriegsvölkerrechts im einen als Folge eines tatsächlichen Zustandes

1 Miller Bd.II, 3.
2 ibid. 34.
3 So der Vorschlag von Colonel House, Miller Bd.II, 9; auch Smuts, ibid.23: "proceeding to hostilities..."
4 Miller Bd.II, 74, 100, 147.
5 Röttger 15.
6 Verdross: Völkerrecht, 4. Aufl., 352.
7 Strupp: Grundzüge 210 ff. Vgl. dazu noch unten § 9.

erfolgt⁸ (konkludentes Handeln), und im andern durch einen bloßen Erklärungsakt.⁹ Für beide Fälle ist auch der animus belligerend¹⁰ gegeben im einen kann er aus dem tatsächlichen Handeln konkludiert werden, im andern wird er nur erklärt und muß als dem sich daran schließenden Handeln immanent betrachtet werden.

Der zitierte Wortlaut des Art.16 (1) VBS hat deshalb zu den Fragen geführt, ob unter "resort to war" Krieg im beschriebenen Völkerrechtssinne verstanden werden soll, oder ob auch einseitige Akte von Gewaltanwendung, wie z.B. "militärische Friedensrepressalien", "präventive Selbstschutzaktionen", u.dgl.m. nach der VBS verboten sein sollten.

Aus der Entstehungsgeschichte der gegenständlichen Satzungsbestimmung erhellt, daß die VBS die Anwendung von Gewalt zwischen den Staaten, zur Konfliktaustragung oder Rechtsdurchsetzung, nach Möglichkeit durch ein obligatorisches friedliches Streiterledigungsverfahren unterbinden möchte. Die Wendung "zum Kriege schreiten" ("resort to war") soll daher nicht nur die als Krieg im Völkerrechtssinne zu bezeichnenden Handlungen verbieten, sondern auch weniger schwere "feindselige Handlungen", "Gewaltanwendung", "Rückgriff auf militärische Gewalt" usw., die noch unter Friedensrecht erfolgen. Die Formel "resort to war" ist also gleichbedeutend mit "resort to armed force".¹¹ So ist darum der casus foederis des Art.16 VBS in seinem Umfange nicht deckungsgleich mit dem völkerrechtlichen Kriegsbegriff, sondern umfaßt auch solche Fälle der Gewaltanwendung, die noch nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne konstituieren. Der Eintritt des casus foederis ist deshalb auch nicht von dem Gegebensein des animus belligerendi einer Konfliktpartei abhängig, sondern wird von bestimmten, objektiv gegebenen Tatbeständen ausgelöst,¹² und es braucht von der Instanz, die das Gegebensein des casus foederis feststellen soll, nicht erst in die Streitfrage eingetreten werden, ob auch die subjektiven Tatbestandsmerkmale des Krieges im streng völkerrechtlichen Sinne vorliegen.

Diese Interpretation wurde auch in der Völkerbundspraxis bestätigt. Der Bericht der Internationalen Blockadekommission 1921, der auch mit dieser Frage beschäftigt worden war, sah in dem Unternehmen einer bewaffneten Aktion gegen ein anderes Völkerbundsmitglied ("which undertakes armed action against that state..."¹³) unter Verletzung der Artikel 12, 13 oder 15 VBS die Erfüllung des Tatbestandes. Auch die Juristenkommission, die anlässlich des italienisch-griechischen Konfliktes 1923, als Italien Korfu bombardiert und danach besetzt hatte, folgte dieser Auffassung. Sie überließ es dem Völkerbundsrat, beim Vorliegen solcher Gewaltakte,

8 So Strupp: Theorie 131.

9 Verdross: Völkerrecht, 4.Aufl., 352.

10 Vgl. Kotsch 58.

11 So Fischer Williams: Some Aspects 299; auch Röttger 14, 18; Cohn: Neutralité 157

12 So Fischer Williams: Some Aspects 312, und: Sanctions 140.

13 Reports and Resolutions on the Subject of Art.16... loc.cit. p.17.

die noch nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellen, von Fall zu Fall unter Berücksichtigung aller Umstände und der Natur der getroffenen Maßnahmen, seine Beurteilung zu treffen, und der Völkerbundrat hat diese Kompetenz auch beansprucht.¹⁴

Im Chaco- bzw. Leticia-Konflikt wurde so ein bestimmter Zustand faktischer Gewaltanwendung bei Leugnung bzw. Abwesenheit eines animus belligerendi oder eines Kriegszustandes - im Völkerbund der casus foederis als gegeben erachtet.¹⁵

In anderen Fällen war freilich Krieg im völkerrechtlichen Sinne schon gegeben, als der casus foederis festgestellt wurde. Der casus foederis war demnach weiter gefaßt als der Kriegsbegriff im völkerrechtlichen Sinne; Sanktionen sollten daher gem. der VBS auch in den Fällen verhängt werden können, da der Konflikt zwischen Völkerbundmitgliedern noch nicht die Gestalt eines Krieges angenommen hatte, sondern wo es zu bloß einseitigen Gewaltakten gekommen war.

b) Die Rechtsfolgen des Tatbestandes des Art.16 VBS

Der Wortlaut des Art.16 (1) VBS bestimmte, daß ein Paktbrecher, der zu einem Gealtakt gegen ein anderes Völkerbundmitglied geschritten ist, ipso facto so angesehen werden soll, als hätte er eine Kriegshandlung gegen alle anderen Mitglieder des Völkerbundes begangen. Die Entstehungsgeschichte dieser Satzungsbestimmung zeigt, daß damit keineswegs ausgedrückt werden sollte, daß sich durch einen einseitigen Gewaltakt eines Völkerbundmitgliedes automatisch alle übrigen Völkerbundmitglieder mit diesem in Kriegszustand befinden sollten. Die Vorschläge Phillimore,¹⁶ Bourgeois,¹⁷ und auch Smuts,¹⁸ die maßgeblichen Einfluß auf die Abfassung des Satzungstextes hatten, waren zwar von dem Gedanken ausgegangen, daß automatisch der Kriegszustand - als Kriegsverhältnis im völkerrechtlichen Sinne - zwischen dem Paktbrecher und allen übrigen Völkerbundstaaten eintreten sollte. Obschon sich auch noch der dritte und vierte Wilson-Entwurf an die Formel Smuts', nämlich "no declaration of war should be necessary, as the state of war arises automatically on the law-breaker proceeding to hostilities..."¹⁹, eng anlehnte,²⁰ so scheiterte der Versuch einer solch strengen Bestimmung. Die Delegation der USA mußte schließlich erklären, daß ein derartiger Artikel mit der Konstitution der USA unvereinbar sei, da es Sache des Kongress sei, den Eintritt des Kriegszustandes zu erklären.²¹ Die VBS mußte daher so abgefaßt werden, daß der Krieg nicht automatisch durch eine solche einseitige Handlung anfalle.

14 SdNs Journ.Off.1926, 156. Vgl. auch Röttger 27 f; Wright 536 ff.; Hill 98 ff.
15 Vgl. dazu LoNs Off.Journ.1934, p.761, 763; Walters 527 ff, 536; Woolsey 317 ff.
16 Miller Bd.II, 3 f.
17 ibid.238 f.
18 ibid.23 f.
19 ibid.54.
20 ibid.101, 148 f.
21 Vgl. Walters 53.



Am 4. Oktober 1921 stellte die Völkerbundversammlung in interpretativen Resolutionen deshalb klar,²² daß die einseitige Handlung des vertragsbrechenden Staates noch nicht den Kriegszustand zwischen diesem und den anderen Völkerbundsmitgliedern bedingen könne; vielmehr ermächtigte eine solche Handlung nur die anderen Mitglieder des Völkerbundes, ihrerseits ökonomische Druckmittel zur Wiederherstellung des Friedens anzuwenden, bzw. dem paktbrechenden Staat Krieg zu erklären oder selber mit militärischen Mitteln gegen ihn vorzugehen.

Wie der Generalsekretär des Völkerbundes in seinem Bericht vom 17. Mai 1927 dazu feststellte, kann auch die Verhängung nichtmilitärischer Sanktionen gegen den Satzungsverletzer unter Aufrechterhaltung des Friedensverhältnisses zwischen den sanktionierenden Staaten und dem renitenten Staat erfolgen.²³

Diese Deutung muß auch deswegen als die einzig sinnvolle erscheinen, weil der casus foederis auch dann gegeben ist, wenn nicht einmal unter den Konfliktparteien selbst Krieg besteht, wie oben gezeigt worden ist. Wollte man mit der Verhängung nichtmilitärischer Sanktionen gegen den Gewalttäter schon den Anfall des Kriegszustandes zwischen diesem und den sanktionierenden Staaten behaupten, dann könnte gegebenenfalls nicht einmal unter den Konfliktparteien selbst Krieg bestehen, wohl aber zwischen dem Paktbrecher und den übrigen Staaten, die nur in einem viel geringeren Maße durch die Gewaltakte des Satzungsbrechers verletzt worden sind. Es ist vielmehr festzuhalten, (1) daß der Sanktionsfall schon dann nach der VBS eintreten kann, wenn unter den Konfliktparteien noch gar nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht; und (2) daß im völkerrechtlichen Sinne der Kriegszustand im Verhältnis der sanktionierenden Staaten zu dem gewalttätigen und paktbrechenden Völkerbundsmitglied nicht schon ipso facto mit dem Gewaltakt eintritt, sondern daß (3) Art. 16 (1) VBS nur eine Vermutungsregel darstellt, nach der sich ein Völkerbundsstaat allein schon auf Grund der Gewalthandlung, die ein anderes Völkerbundsmitglied erlitten hat, als gleichermaßen auch in seinem Recht verletzt betrachten kann; und (4) daß die Anwendung wirtschaftlicher Druckmittel gegen den Aggressor auch unter Aufrechterhaltung des Friedenszustandes erfolgen kann.

c) Das Feststellungsverfahren

Damit ist klargestellt, daß der einseitige Rückgriff auf militärische Mittel durch den paktbrechenden Staat allein noch nicht bewirken kann, daß sich die übrigen Vertragstreuen Mitglieder bzw. der Völkerbund mit ihm eo ipso in Kriegszustand befinden, sondern daß es ausdrücklich einer Handlung der anderen Völkerbundsmitglieder bedarf; aber es ist damit noch nicht beantwortet, wer nun nach der VBS notwendigerweise befugt sein sollte, das Vorliegen des casus foederis festzustellen. Die Artikel 10 und 16 VBS sind in dieser Hinsicht zweifellos lückenhaft, denn sie sprechen zwar von einer Kompetenz (Art. 10) bzw. Pflicht

²² In: Reports and Resolutions on the subject of Art. 16..., loc. cit., p. 17.

²³ ibid., Report by the Secretary-General, p. 84.

(Art.16 (2)) des Völkerbundesrates, Maßnahmen zur Beilegung resp. Sanktionierung eines Friedens- und Vertragsbruches zu empfehlen, sagen jedoch nichts über die Kompetenz eines Völkerbundsorganes aus, das Vorliegen der vertragswidrigen Gewalthandlung festzustellen.²⁴

Nr.4 der oben angeführten Resolutionen der Völkerbundversammlung 1921 interpretiert Art.16 VBS so, daß es nicht bloß das Recht eines jeden einzelnen Mitgliedes sein soll, den casus foederis festzustellen, sonder sogar seine Pflicht;²⁵ in Resolution Nr.6 hingegen wird dem Völkerbundrat eingeräumt, daß er eine Meinung über das etwaige Vorliegen eines Vertragsbruches fassen könne und die Protokolle der Sitzung, auf der er zu dieser Ansicht gelangt ist, mitsamt einer Begründung seiner so gefaßten Meinung und einer Einladung zu entsprechenden Maßnahmen den Mitgliedern des Völkerbundes unverzüglich zusenden möge, und daß dieser Entscheidung des Völkerbundesrates weiteste Publizität gegeben werden möge.

Diese Resolutionen sind in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung.²⁶ Fürs erste bestätigen sie den Staaten, daß sie souverän seien, selber mit letzter und alleiniger Verbindlichkeit über das Vorliegen des casus foederis zu entscheiden, daß also kein zentrales Organ der Vertragsgemeinschaft ihren innerstaatlichen Verfahren bezüglich der Kriegserklärung vorgreifen kann. Dies trägt also dem von den USA geltendgemachten Einwand Rechnung, daß nur der Congress eine für die USA verbindliche Kriegserklärung abgeben könne.²⁷

Daneben hat aber doch auch der Völkerbundrat die Befugnis, selber eine Meinung zu dem Tatbestand zu bilden. Dies stellte schon 1921 die Blockadekommission der Völkerbundversammlung fest²⁸ und schließlich die Nr. 5 und 6 der Resolutionen zu Art.16 VBS. Nach Resolution Nr.5 soll sich der Völkerbundrat mit den Fällen des Satzungsbruches als mit einer dringlichen Angelegenheit befassen und - nach Resolution Nr.6 - dazu eine Meinung bilden. Eine solche Meinungsäußerung hat sowohl "moralische" und politische als auch rechtliche Bedeutung.

24 Ein Hinweis der holländischen Delegation in der Konferenz der Völkerbund-Gründerstaaten mit den Neutralen des I. Weltkrieges, vom 20. und 21. März 1919, daß der Paktbruch auch durch ein entsprechendes Organ festgestellt werden müsse, hat in der Fassung der VBS keine Berücksichtigung gefunden. Vgl. das Protokoll der Sitzung vom 20./21. März 1919, in Miller Bd.II, 629.

25 Resolution Nr.4 lautet: "It is the duty of each member of the League to decide for itself whether a breach of the Covenant has been committed."

26 Diese Resolutionen der Völkerbundversammlung von 1921 waren zwar als Abänderungsantrag zur VBS beantragt, erlangten aber nicht ihre satzungsmäßige Wirksamkeit, da sie nicht die erforderliche Ratifikation erfuhren. Daher hatte selbst Nr.1 dieser Resolutionen vorgesehen, daß sie Leitsätze für die Entscheidungen der Völkerbundversammlung und des Völkerbundesrates sein sollen, bis sie ratifiziert worden sind. Manche dieser Resolutionen sind durch die Satzung nicht gedeckt und stellen also materiell Änderungen dar; andere dieser Resolutionen umschreiben nur die praktische Anwendung von Art.16 VBS genauer, ohne die damals bestehende Rechtslage zu beeinträchtigen. Die Praxis ist im wesentlichen diesen Resolutionen gefolgt, vgl. dazu die Bemerkung des Präsidenten des Völkerbundesrates nach dem Verdikt über Italien, LoNs Off.Journ.1935, p.1226, in der klar zum Ausdruck kommt, daß der Völkerbundrat auf der Grundlage dieser Leitsätze gehandelt hat. Vgl. dazu des weiteren International Sanctions 198 ff, worin die Sanktionserfahrungen der Jahre 1935-36 zusammengefaßt werden.

27 Walters 53.

28 Reports and Resolutions on the subject of Art.16... p.17. Vgl.v.Bülow 275.

Das "moralische" und politische Gewicht findet seinen Ausdruck in Resolution Nr.6, worin verbürgt werden soll, daß die Meinung des Völkerbundesrates mit einer Begründung versehen den Mitgliedern zugehe und darüber hinaus größte Öffentlichkeitswirkung erfahre. Das besondere politische Gewicht liegt darin, den übrigen Staaten die Gewißheit zu geben, daß die Hauptmächte im Völkerbund wenigstens gewillt sind, konform gegen den Rechtsbrecher vorzugehen. Ohne diese vorausgehende Bestätigung der Einmütigkeit der führenden politischen Mächte wäre die Unsicherheit noch größer und man müßte einen beträchtlichen Zeitverlust in Kauf nehmen, um untereinander sicherzustellen, daß die Bereitschaft zu gleichgerichtetem Handeln besteht. So hat nach Walters die Feststellung durch den Völkerbundrat auch die Funktion, der internationalen Anarchie und Unsicherheit zu begegnen.²⁹

Die Praxis im Konflikt zwischen Italien und Äthiopien erbringt dafür den besten Nachweis. Der Völkerbund hatte eine Sonderkommission gebildet, die nun in der Sitzung des Völkerbundesrates am 7. Oktober 1935 Bericht erstattete, daß Italien unter Verletzung seiner Verpflichtungen nach der Völkerbundsatzung zum Kriege geschritten sei; Der Präsident des Völkerbundesrates ließ danach die einzelnen Mitglieder des Völkerbundesrates namentlich - auf dem Wege des roll-call - abstimmen und vermerkte am Ende die Tatsache, daß die vierzehn im Völkerbundrat vertretenen Staaten übereinstimmend zu der Erkenntnis gekommen seien, daß Italien im Sinne des Art. 16 VBS unter Mißachtung seiner Verpflichtungen nach Art. 12 VBS zu kriegerischen Akten geschritten sei.³⁰ Damit hat der Völkerbundrat umgegangen, daß Italien formelle Mängel gegen dieses Verfahren geltend machen könne; denn für den Fall, daß man eine Kompetenz des Völkerbundesrates zur Feststellung des casus foederis für gegeben annimmt, entspricht das roll-call-Verfahren einem gängigen Abstimmungsverfahren im Völkerbundsrat, wie es auch bei Resolutionen und Empfehlungen beschritten worden ist;³¹ und für den Fall, daß dem Völkerbundrat überhaupt die Kompetenz zur Feststellung des casus foederis abgesprochen wird, entspricht das Verfahren des roll-call auch dem einer "Meinungsumfrage".³²

Doch obschon dieser Akt des Völkerbundesrates gar nicht den Anspruch erhebt, als eine formelle Resolution oder Empfehlung des Völkerbundesrates zu gelten, hat er doch die Anerkennung von fünfzig weiteren Völkerbundmitgliedern gefunden.

29 *ibid.* 225.

30 Dazu *International Sanctions* 199 ff, und Walters 654. Es kann jedoch Fischer Williams nicht zugestimmt werden, daß es sich hier gar nicht um einen formellen Beschluß des Völkerbundesrates handeln könne, da die in ihm vertretenen Mitglieder nicht in einem Gesamtvotum ihre Entscheidung getroffen hätten, sondern auf dem Wege des roll-call ihre Stellungnahme bekundet hätten, Fischer Williams: *Sanctions* p. 138. Abstimmung durch roll-call war ein in besonders gewichtigen Fällen durchaus übliches Abstimmungsverfahren des Völkerbundesrates. Darüber hinaus war in diesen Fällen immer das erforderliche praesens quorum und consensus quorum gegeben. Der italienische Delegierte, Baron Aloisi, hatte zwar bestritten, daß die Feststellung des Völkerbundesrates ein formeller Beschluß sei, konnte jedoch mit dieser Ansicht in der XVI. Völkerbundversammlung nicht durchdringen; *EdNs, Journ. Off. Suppl. Spéc.* 138, p. 113.

31 *Contra* Keppler 517.

32 Allein in diesem Sinne ist Fischer Williams zuzustimmen; denn wenn nach der VBS der Völkerbundrat gar nicht kompetent ist, zu dem Tatbestand eine Feststellung zu treffen, dann kann er unmöglich auch in seiner Eigenschaft als Völkerbundrat eine unverbindliche Meinung zu dem Fall abgeben - dies ist nur den Staaten in ihrer Individualeigenschaft möglich.

d) Die Bedeutung des Feststellungsbeschlusses des Völkerbundesrates

Der rechtliche Aspekt eines solchen Feststellungsbeschlusses des Völkerbundesrates ist immer strittig geblieben. Es kann aber der Meinung nicht beigezpflichtet werden, daß der Beschluß des Völkerbundesrates in dieser Sache deswegen schlechthin irrelevant sei, nur weil er für die Entscheidung der Mitgliedsstaaten nicht direkt verbindlich sei.

Fürs erste hat eine solche Feststellung die rechtliche Wirkung wie jede Anerkennungshandlung im Völkerrecht: Ein Rechtsverhältnis wird - mit Wirkung für das anerkennende Subjekt und in bezug auf einen bestimmten Tatbestand - außer Streit gestellt. Für den Fall, daß der Völkerbundrat sich an die Verfahrensbestimmungen für seine Beschlußfassung hält, liegt ein gültiger Beschluß vor, der für den Völkerbund insofern rechtlich wirksam ist, als er für sich selber außer Streit gestellt hat, daß ein bestimmter Tatbestand gegeben ist.³³ Der Völkerbund als eigenes Völkerrechtssubjekt ist an diese Entscheidung gebunden, und nicht der Völkerbundrat als eines seiner Organe, oder die im Völkerbundrat vertretenen Staaten, wie P. Weber annimmt.³⁴ Denn dieses Organhandeln ist für den Völkerbund als Rechtssubjekt getroffen worden; daß sich die im Völkerbundrat vertretenen Staaten hinterher nicht anders verhalten werden als innerhalb des Völkerbundes ist nur politisch wahrscheinlich, tut aber der rechtlichen Konstruktion keinen Abbruch. Eine solche Feststellung durch den Völkerbundrat bewirkt aber im besonderen für jene Mitglieder, die zu einer konformen Beurteilung der Lage kommen und ihrerseits Maßnahmen gegen den Vertragsbrecher einleiten, daß nunmehr ihre Handlungen nicht mehr als Vertragsbruch betrachtet werden können.

Eine solche Entschliebung des Völkerbundesrates hat auch bestimmte rechtliche Folgen in bezug auf kriegerische Maßnahmen der übrigen Völkerbundsmitglieder, die vor dem Feststellungsbeschluß gegen den Paktbrecher unternommen worden sind: Bejaht der Völkerbundrat das Vorliegen des casus foederis, dann werden diese solidarischen Maßnahmen als satzungsgemäß bestätigt; verneint aber der Völkerbundrat das Vorliegen des casus foederis, dann bedeuten diese Maßnahmen der übrigen Mitglieder selbst Satzungsbruch und machen die solidarisch handelnden Mitgliedsstaaten nach der VBS dafür verantwortlich, falls diese Aktionen fortgesetzt werden.³⁵

Hat jedoch der Völkerbundrat noch keine Feststellung des casus foederis getroffen, dann kann auch kein Mitglied unter dem Vorwand, Sanktionsmaßnahmen gegen einen vertragsbrechenden Staat zu ergreifen, selbst Gewalt anwenden. Mit einer solchen Begründung hatte der Völkerbundrat auch die Vorstellungen Italiens zurückgewiesen, als es behauptete, keine Angriffshandlungen gegen Äthiopien vorzubereiten, und auch keinen kriegerischen Konflikt zu provozieren, sondern Sanktionsmaßnahmen gegen Äthiopien durchzuführen, weil dieses in vielen Fällen die VBS verletzt habe; denn es obliege dem Völkerbundrat, gegen Paktverletzungen Klage zu er-

33 Ähnlich auch Walters 225.

34 Weber 56; dies könnte aber nur dann gelten, wenn die formellen Kriterien nicht erlauben, das Handeln dem Organ zuzurechnen.

35 Vgl. Records of the Second Assembly, Plenary Meetings, pp740, 798.

heben.³⁶ Andernfalls müßte man in ein heillooses Chaos treiben, wenn Staaten, die den Tatbestand anders als der Völkerbundrat beurteilen, unter Berufung auf ihr Recht, ja ihre Pflicht, das Vorliegen des casus foederis feststellen zu können, ihrerseits gegen die Mehrzahl der Völkerbundmitglieder "Sanktionen" verhängen, weil sie deren Zwangsmaßnahmen als satzungswidrigen Gewaltgebrauch betrachten. Gegen die Möglichkeit eines solchen bellum omnium contra omnes waren in der VBS keine wirksamen Vorkehrungen getroffen, wohl aber kann eine Feststellung des casus foederis durch den Völkerbundrat verhindern, daß die Gemeinschaftsmitglieder einander auf diese Weise bekriegen³⁷ und die Satzung ihres Charakters, ein Instrument der internationalen Sicherheit zu sein, berauben. Folgt man daher den Leitgedanken der VBS, wie sie in der Preamble ihren Ausdruck finden, dann muß dem Feststellungsbeschluß des Völkerbundes doch die Wirkung zugestanden werden, die Auflösung der internationalen Kooperation und Sicherheit zu verhindern.³⁸

Auf eine ähnliche rechtliche Wirkung hatte der italienische Delegierte Schanzer schon in der II. Völkerbundversammlung hingewiesen: Wenn der Völkerbundrat feststellt, daß ein bestimmter Staat die Völkerbundsatzung nicht verletzt hat, dann kann ein anderer Staat dagegen keine Sanktionen ergreifen, wenn er sich nicht selbst einer Paktverletzung schuldig machen möchte.³⁹

Des weiteren löst der Feststellungsbeschluß des Völkerbundes das Anfallen der Pflicht der Mitgliedsstaaten aus, ihrerseits den Tatbestand zu überprüfen. Dieser besondere Aspekt ist erst mit Resolution Nr.4 der interpretativen Resolutionen der Völkerbundversammlung von 1921 zu den Satzungsbestimmungen hinzutreten, da in ihr ausdrücklich von einer "Pflicht" der Mitgliedsstaaten gesprochen wird, den Satzungsbruch festzustellen. Während nach dem bisherigen Verständnis der VBS die Staaten lediglich ein Recht gehabt hatten, diese Feststellung zu treffen und dieses Recht nicht unbedingt ausüben mußten, so kommt einer Feststellung durch den Völkerbundrat nunmehr auch die Wirkung zu, die Pflicht für die Mitglieder anfallen zu lassen, selber bona fide zu prüfen, ob ein anderes Mitglied durch sein Verhalten die VBS verletzt habe. Anders wäre der Zeitpunkt, wann diese Pflicht anfallen sollte, für die verschiedenen Staaten noch immer strittig.

Der Beschluß des Völkerbundesrates kann der Entscheidung der einzelnen Staaten daher zwar inhaltlich nicht vorgreifen, umsomehr löst er sie aber aus! - Dazu kommt noch, daß es der Staat, der in seiner Beurteilung der Sachlage von der Meinung des Völkerbundesrates abweicht, schwer haben dürfte, plausibel zu machen, daß diese seine Entscheidung auch bona fide⁴⁰ erfolgt ist. Gelingt ihm dies nicht, dann dürfte er schwer die Anschuldigung zurückweisen können, seinerseits die Verpflichtungen aus der VBS - wie dies in diesem Zusammenhang auch die oben zitierte Resolution Nr.4 betont - nicht befolgt zu haben.

36 Walters 652.

37 So auch Röttger 47 f.

38 Vgl. Schindler: Verbindlichkeit 87 f.

39 *ibid.* 89.

40 Corbett 126.

Somit wird deutlich, daß der Völkerbundrat wohl zu einem Beschluß über Feststellung des casus foederis kommen konnte. Diese Feststellung ermöglicht - politisch gesehen - eine Abstimmung der verschiedenen Entscheidungen und gibt den Mitgliedern des Völkerbundes die Gewißheit, daß sie keine einseitigen Maßnahmen ergreifen. Darüber hinaus hat ein solcher Beschluß des Völkerbundesrates auch die angeführten indirekten rechtlichen Wirkungen. Was diese Wirkungen betrifft, war die Feststellung des casus foederis im Völkerbundrat zentralisiert. - Auf die individuelle Entscheidung der Völkerbundsmitglieder hat dieser Völkerbundsratsbeschuß jedoch keine direkte rechtliche Wirkung gehabt. Denn damit die Sanktionsverpflichtungen im konkreten Falle wirksam werden konnten, bedurfte es der einzelnen souveränen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten. Was also diese Wirkung für den Anfall der Sanktionspflicht für die Mitglieder betrifft, war die Feststellung des casus foederis im Völkerbund dezentralisiert geblieben. Die direkte Wirkung, die der Beschluß des Völkerbundesrates auslösen konnte, war, daß für die Mitgliedsstaaten des Völkerbundes die Pflicht zur eigenen Feststellung unzweifelhaft als gegeben feststand; inhaltlich waren sie jedoch nicht an die Entscheidung des Völkerbundesrates gebunden, sondern hatten noch ihre Freiheit, zuzustimmen oder zu verneinen.

e) Der Feststellungsbeschluß und Kriegserklärung

Der Beschluß des Völkerbundesrates bzw. der einzelnen Völkerbundstaaten, durch den das Vorliegen des casus foederis festgestellt wird, ist grundsätzlich von einer Kriegserklärung zu unterscheiden. Unter Kriegserklärung verstehen wir hier mit Strupp⁴¹ eine "einseitige, unzweideutige, dem Krieg vorangehende empfangs- aber nicht annahmebedürftige Willenserklärung..." seitens eines dazu kompetenten Organes der einen Kriegspartei mit dem Inhalt, Gewalthandlungen gem. dem Kriegsvölkerrecht eröffnen zu wollen. ^{Der} Feststellung des casus foederis kann zwar eine Kriegserklärung folgen, begrifflich sind beide Akte jedoch scharf auseinander zu halten, und es muß so der Ansicht entgegengetreten werden, daß mit dem Feststellungsbeschluß eo ipso auch schon eine Kriegserklärung abgegeben wird. Der Unterschied wird deutlich, wenn die Verhältnisse unter den in Frage kommenden Subjekten einzeln analysiert werden.

1) Begeht der Staat X gegen den Staat Y eine Gewalthandlung, dann hat der betroffene Staat Y vorerst für sich festzustellen, ob er diesen Akt als einen Bruch des Friedensverhältnisses betrachten kann oder nicht; diese Feststellung ist daher nur auf den Tatbestand gerichtet, der mit dem Handeln des Staates X gegeben worden ist. Wenn diese Feststellung getroffen ist, dann wird er weiters entscheiden, ob er in Entgegnung auf diesen Gewaltakt gegen den Staat X Krieg erklärt oder ob er dies unterläßt und eine Bereinigung des Konfliktes auf friedliche Weise, und das heißt hier unter Aufrechterhaltung der Beziehungen nach Friedensrecht, versucht.

Diese Frage kann sich unter der VBS ergeben, wenn es zu einem Gewaltakt unter Verletzung der Bestimmungen der Artikel 12, 13 oder 15 VBS gekommen ist und der

41 Strupp: Theorie 135.

Staat, gegen den diese Maßnahme ergriffen worden ist, selbst die Sachlage überprüft und für sich entscheidet, ob er vor einem zuständigen Organ des Völkerbundes die Verhängung von Sanktionen begehrt. Er muß jedoch nicht seinerseits Krieg gegen den Paktbrecher erklären, sondern kann auf jeden Widerstand verzichten und um die Aufrechterhaltung des friedlichen Verkehrs bemüht sein. Mit dem Feststellungsbeschluß des unmittelbar betroffenen Staates ist daher eo ipso noch keine Kriegserklärung gegeben, vielmehr ist es im Grunde nur ein Subsumtionsprozeß, der von dem betroffenen Staat durchgeführt wird, d.h. der Staat stellt nur eine Rechtsverletzung im allgemeinen fest. Daß die Rechtsverletzung durch ein Handeln eingetreten ist, das juristisch vielleicht als Krieg definiert werden muß, ändert nichts an der Rechtsnatur dieses Aktes.

2) Dasselbe gilt auch, wenn Drittstaaten die Handlung unter den beiden anderen Staaten für sich als Verletzung positiver Normen des Völkerrechts betrachten. Ihr Feststellungsakt bedeutet nur eine Beurteilung des Tatbestandes anhand der besonderen Normen der Artikel 12, 13 und 15 VBS und der allgemeinen Normen des Völkergewohnheitsrechtes und etwaiger Konventionsbestimmungen.⁴² Diese Beurteilung ist im Grunde genommen nur dieselbe, die auch der Neutrale gem. Art. 2ABF zu treffen hat, wenn er nach den faktischen Gegebenheiten entscheidet, ob zwischen anderen Staaten ein Kriegszustand besteht und somit die Bedingungen für den Anfall der Neutralität erfüllt sind.⁴³ Würde ein solcher Feststellungsbeschluß auch schon eine Kriegserklärung sein, dann müßte sich die unsinnige Folge ergeben, daß ein Neutraler den Krieg erklärt habe, da er sich eben zu neutralem Verhalten entschieden hat. - Auch die Drittstaaten können ihrerseits nach der Feststellung des Krieges dem Krieg auf einer Seite durch Kriegserklärung beitreten.

3) In gleicher Weise erfolgt auch durch den Völkerbundrat als Organ des Völkerbundes keine Kriegserklärung, wenn er feststellt, daß ein Handeln unter Verletzung der diesbezüglichen Satzungsbestimmungen erfolgt ist; so kann - unbestrittenmaßen - auch nicht von einer Kriegserklärung gesprochen werden, wenn etwa in einem internationalen Schiedsverfahren ein Richter die Feststellung trifft, daß zwischen den Streitparteien Krieg besteht, und diese Erklärung wird nicht etwa dem Staate, dem der Richter angehört, als Kriegserklärung zugerechnet.

Auf die Frage des jus belli ac pacis des Völkerbundes selbst soll unten in den §§ 9 und 28 eingegangen werden.

42 Anzilotti 384: "Will man bestimmen, ob ein gegebenes Verhalten den völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates zuwiderläuft oder nicht, so bedeutet das, daß man den Tatbestand an der Norm messen muß, genauer noch, daß man das, was wirklich geschehen ist, mit dem von der Norm geforderten Verhalten vergleichen muß. Die Feststellung dessen, was geschehen ist, ist eine bloße Tatsachenfrage."

43 Vgl. dazu die Neutralitätserklärungen der südamerikanischen Staaten im Chaco-Konflikt, Wilson 724.

§ 7. Die Empfehlung von Sanktionsmaßnahmen

Als nächster Schritt sollten nach der VBS bestimmte Sanktionsmaßnahmen verhängt werden. Dafür nahm Art. 16 VBS eine Differenzierung nach Sanktionen nichtmilitärischer und militärischer Natur vor.

a) Nichtmilitärische Maßnahmen

Abs.1 führt in bezug auf nichtmilitärische Maßnahmen aus, die Mitglieder des Völkerbundes sollten unmittelbar ("immediately") den Friedensbrecher einem Abbruch all ihrer Handels- und Finanzbeziehungen aussetzen und jeden Verkehr, jede Kommunikation der Angehörigen der pakttreuen Staaten mit den Angehörigen des paktbrechenden Staates verbieten und ebenso jeden Verkehr in finanziellen, wirtschaftlichen und persönlichen Angelegenheiten zwischen Staatsangehörigen des Friedensbrechers und den Angehörigen des eigenen Staates, wie auch den von Drittstaaten unterbinden. Es mußte sich jedoch bald herausstellen, daß Art.16(1) VBS in seiner Strenge und Unbedingtheit nicht durchführbar war. Die Vorschläge von Phillimore, Bourgeois, Smuts und Wilson - um nur die maßgeblichsten zu nennen - waren von der Vorstellung ausgegangen, daß wenigstens die zu dieser Zeit einflußreichsten Mächte innerhalb des Paktsystems stünden; sie stimmten daher darin überein, daß die Blockademaßnahmen, alle Sanktionen finanzieller und wirtschaftlicher Natur automatisch erfolgen sollten, um ohne jeglichen Zeitverlust den Paktbrecher zu isolieren und ihm die Geschlossenheit der solidarischen Aktion aller pakttreuen Staaten gegenüber zu stellen.¹ Diese Auffassung beherrschte auch noch die Gründungskonferenz des Völkerbundes,² aber schon 1921 mußte die Blockadekommission der Völkerbundversammlung zur Kenntnis nehmen, daß zwei Voraussetzungen dafür in der Realität nicht gegeben waren: (1) daß der Völkerbund Universalität erlangt habe, so daß nicht durch Lücken im Sicherheitssystem die Sanktionen unwirksam gemacht werden können;³ (2) daß die Mitglieder nicht erst für den jeweils verschieden gelagerten Fall verschiedene innerstaatliche Vorkehrungen treffen mußten. Daher interpretierte diese Kommission "immediately" als den frühestmöglichen Zeitpunkt, zu dem eine einmütige Aktion der Völkerbundmitglieder gesichert erscheint;⁴ die Völkerbundversammlung von 1921 schloß sich in ihren genannten interpretativen Resolutionen⁵ den Berichten der Internationalen Blockadekommission an und entschärfte Art.16 VBS in vielen Hinsichten bzw. stimmte seine Forderungen auf die politische Realität ab:

der Abbruch der diplomatischen Beziehungen sollte sich auf den Abzug der Missionschefs beschränken (Resol.Nr.11); konsularische Beziehungen sollten zur Gänze auf-

1 So der Smuts-Plan, in Miller, Bd.II, 54; und der Bourgeois-Plan, ibid.239.
2 Miller, Bd.II, 629, 630.
3 International Sanctions 194.
4 ibid.
5 Wie FN 4 ad § 5.

recht erhalten bleiben (Resol.Nr.12); die übrigen Kommunikationsmittel sollten Gegenstand besonderer Regelungen sein (Resol.Nr.15); und überhaupt sollten die ökonomischen Sanktionen mit längerer Dauer eine graduell zunehmende Verschärfung erfahren, jedoch nicht gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sein (Resol.Nr.14); dazu sollte der Völkerbundrat den Wirksamkeitsbeginn der ökonomischen Maßnahmen empfehlen (Resol.Nr.8),

Demit war "Unmittelbarkeit" weder in ihrem zeitlichen Aspekt mehr gegeben, da der Völkerbundrat für Anfallen und Aussetzen der Sanktionen einen bestimmten Zeitpunkt empfehlen sollte, und selbst dann die Maßnahmen nicht in ihrer vollen Schwere sofort zur Wirksamkeit gelangten; noch war Unmittelbarkeit in ihrem institutionell-organisatorischen Aspekt gegeben, da sowohl für den Zeitpunkt des Sanktionsbeginnes als auch für die weitere Koordination das Dazwischentreten eines Gemeinschaftsorganes vorgesehen wurde.

Im Chaco-Konflikt 1934 verhängten die Völkerbundsstaaten - und auch Nichtmitglieder - gegen die Kriegführenden ein Embargo auf Waffen und Kriegsmaterialien. Diese Maßnahme wurde zwar im Völkerbund angeregt und diskutiert, nicht aber vom Völkerbundrat als Gemeinschaftsorgan empfohlen bzw. geschlossen. In der Resolution des Völkerbundesrates, vom 19.Mai 1934,⁶ hatte der Völkerbundrat an das Dreierkomitee, ein Subkomitee des Völkerbundesrates, das Ersuchen gerichtet, die Frage des Embargos erneut zu überprüfen und diesbezüglich Konsultationen mit den Regierungen aufzunehmen. In der Folge richtete das Generalsekretariat des Völkerbundes seine Anfragen nicht nur an die Mitglieder sondern auch an dritte Staaten, um ihre Mitwirkungsbereitschaft zu erkunden, und erstattete dem Völkerbundrat darüber Bericht;⁷ einige Staaten hatten bereits Maßnahmen gegen die Kriegführenden ergriffen, andere machten ihre Mitwirkung von der Teilnahme anderer namentlich angeführter Staaten abhängig, und wieder andere erklärten sich bedingungslos dazu bereit. Aus der Vorgangsweise des Völkerbundes und der Mitglieder in diesem Falle ergeht aber, daß die Mitglieder ihre Pflicht zu diesen nichtmilitärischen Sanktionen durchaus nicht als unbedingt und unmittelbar verstanden haben, sonst hätten sie nicht ihre Maßnahmen von denen anderer Staaten - sogar von denen, die nicht Mitglieder waren! - abhängig machen können; und außerdem Ersuchen des Völkerbundesrates an sein Subkomitee war keine weitere Empfehlung bzw. Entscheidung von ihm getroffen worden; vielmehr haben die Staaten ihre Maßnahmen nach eigenem Ermessen getroffen und dem Völkerbund nur erklärt, inwiefern sie zu einem solchen Vorgehen bereit wären. Die Einrichtungen des Völkerbundes dienten aber den Staaten nur zu Konsultation und Koordination, und die Bedeutung des Völkerbundes erschöpfte sich darin, einen bestimmten politischen bzw. moralischen Druck auf die Weise auszuüben,

6 LoNs Off.Journ. 1934, p.766.

7 LoNs Off.Journ.1934,p.837.

indem ein eigenes Ratskomitee sich der Prüfung der Angelegenheit unterzog und seine Anfragen an die verschiedenen Regierungen richtete.⁸

Die Praxis folgte im Krieg zwischen Italien und Äthiopien einem ähnlichen Verfahren. Nachdem sich 50 Staaten dem Verdikt über Italien angeschlossen hatten, erklärte der Präsident der Völkerbundversammlung, es sei nicht Sache der Völkerbundversammlung, die Sanktionen anzuwenden; die Völkerbundversammlung könne nur den Wunsch aussprechen, daß die Mitgliedsstaaten des Völkerbundes zu diesem Zweck ein Koordinationskomitee schaffen mögen.⁹ So bildeten die 50 Mitgliedsstaaten selber auf Empfehlung der Völkerbundversammlung zusammen ein Koordinationskomitee und mehrere Subkomitees, darunter das Komitee der Achtzehn, das die Ausführung der Vorschläge des Koordinationskomitees verfolgen sollte.¹⁰ Dieses Koordinationskomitee war keiner weiteren Instanz mehr verantwortlich, wahrte aber seine Verbindung zum Völkerbund, da die Einzelstaaten dem Koordinationskomitee via den Generalsekretär des Völkerbundes mitteilen sollten, welche der Maßnahmen sie in Übereinstimmung mit den Vorschlägen durchgeführt haben.¹¹ Damit vollzog sich die Arbeit dieses Koordinationskomitees nicht innerhalb des Völkerbundes, d.h. nicht im Rahmen der Tätigkeit eines seiner regulären Organe, sondern vielmehr neben dem Völkerbund; wohl aber durch den Völkerbund, da sich die Kommunikation der Einzelstaaten über den Generalsekretär des Völkerbundes vollzog.

Das Koordinationskomitee war darum auch nicht als ein Organ des Völkerbundes gedacht, sondern stellte in Wahrheit ein Instrument der Selbsthilfe der sanktionswilligen Völkerbundmitglieder dar, wie der Präsident der Völkerbundversammlung betonte und wie im weiteren Verlauf auch wiederholt bestätigt wurde.¹² Auf diese Weise haben die Mitgliedsstaaten den Intentionen des Art.16 VBS weit mehr entsprochen als die interpretativen Resolutionen der II.Völkerbundversammlung, da sie ihre Beschlüsse über Sanktionsempfehlungen nicht in einem

8 Dies wurde auch wiederholt seitens des Völkerbundes erklärt. Vgl. die Note vom 14.Juli 1934, in welcher der Vorsitzende des Dreierausschusses des Völkerbundesrates feststellte, daß alle Staaten, die das Embargo durchführen, nicht unter Bezugnahme auf die VBS sondern auf eigene individuelle Verantwortung handeln; SdNs Journ.Off.1934, p.1585 f; und die Note vom 6.Sept.1934, worin das Komitee des Völkerbundesrates darauf hinweist, daß der Völkerbund - außer dem Appell des Völkerbundesrates zur Konsultation, vom 19.Mai 1934 - keine weitere Maßnahme ergriffen habe, sondern daß die einzelnen Mitglieder tätig geworden seien; SdNs Journ.Off.1934, p.1588. Und diese Erklärungen entsprachen auch genau dem wahren Sachverhalt.

9 SdNs Journ.Off.Suppl.Spéc.138, pp.101 ff.

10 Dies war nötig geworden, da alle 50 Staaten zusammen nicht rasch arbeiten konnten und außerdem befürchtet werden mußte, daß man für Resolutionen der Völkerbundorgane nötige Einstimmigkeit nicht immer erreichen könne - so Walters 656; und nicht zuletzt, weil man Italien nicht die Chance geben wollte, unter Hinweis auf eventuelle Verfahrensmängel ein Wirksamwerden der Sanktionsmaßnahmen zu hintertreiben.

11 So auch in den Schlußsätzen der Proposals, LoNs Off.Journ.Spec.Suppl.145, pp.14 ff und Spe.Suppl.146, pp.47 ff.

12 LoNs Off.Journ.Spec.Suppl.138, pp.109 ff.

Völkerbundorgan sondern direkt untereinander vollzogen, wenngleich sie von den bestehenden Einrichtungen des Völkerbundes zur Erleichterung der gegenseitigen Konsultation und Koordination Gebrauch gemacht hatten.¹³

Auf diese Art erstattete das Koordinationskomitee seine Vorschläge an die Mitgliedsstaaten, gegen Italien ein Waffen-, Munitions- und Kriegsmaterial-embargo zu verhängen (Proposal I und Ia); Italien keine Anleihen zu gewähren (Proposal II); bestimmte auf einer Liste angeführte Rohmaterialien nicht direkt oder indirekt nach Italien zu exportieren (Proposal IV); bzw. Güter aus dem Staat - der unter Sanktionen steht - weder direkt noch indirekt zu importieren (Proposal III).¹⁴

Wenn nach der VBS hinsichtlich der nichtmilitärischen Sanktionen schon keine Organkompetenz für die Erstattung von Sanktionsempfehlungen bestanden hat, sondern wenn es einem von den Staaten geschaffenen ad hoc-Organ - das also kein Völkerbundorgan war - überlassen blieb, Vorschläge zu erstatten, dann können die auf solche Weise erbrachten Vorschläge nur kraft eines besonderen Verpflichtungsgrundes verbindlich sein. Um darum diese Vorschläge für die Staaten mit verbindlicher Wirkung auszustatten, hätte es besonderer Vereinbarungen bedurft, da die VBS keinen Verpflichtungsgrund für die Empfehlungen eines Organes abgeben kann, das gar kein Organ des Völkerbundes ist. Das Koordinationskomitee im Italien-Äthiopien-Konflikt hat in seinen Vorschlägen diese Grenzen immer streng beachtet. Es sah seine Aufgabe nicht darin, selbst bindende Vorschläge zu erstatten, sondern den Regierungen der Völkerbundmitglieder nur die Ausübung ihrer Pflichten nach Art.16 VBS zu erleichtern ("facilitate").¹⁵

Den Regierungen werden deshalb auch die Maßnahmen, die sie ergreifen sollen, nicht empfohlen oder auferlegt, sondern sie werden vielmehr dazu eingeladen,¹⁶ bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Die Staaten hatten dann die Vorschläge zu prüfen und dem Koordinationskomitee mitzuteilen, inwiefern ihnen die Durchführung möglich sei. Der unverbindliche Charakter dieser Vorschläge manifestiert sich in besonderer Weise auch in den Vorschlag des Achtzehner-Subkomitees, worin ausgesprochen wird, dieses Komitee sei der Meinung ("opinion"),¹⁷ daß die in dem Vorschlag folgenden Maßnahmen getroffen werden sollten.

Wenn sich nun die Verpflichtung zur Beteiligung zwar nicht aus den Vorschlägen und "Einladungen" der Koordinationskomitees ergibt, so ist damit keineswegs gesagt, daß die Verpflichtung zur Sanktionsverhängung nicht direkt aus der

13 So auch Schindler: Verbindlichkeit 17.

14 Wie oben FN 11.

15 Wörtlich beginnt Proposal I, loc.cit.: "With a view to facilitating for the Governments of the Members of the League of Nations the execution of their obligations under Art.16 of the Covenant..."; und mit der stets gleichlautenden Formel beginnen auch die übrigen Proposals.

16 So Proposal II: "...the Governments are invited to put into operation..." Damit hat die Praxis Guggenheim recht gegeben, der 1932 die Meinung vertrat, der Völkerbund könne die Mitglieder zu Sanktionen nur "einladne"; Guggenheim: Völkerbund 150.

17 "The Committee of Eighteen...is of opinion that the following measures should be taken."

VBS folgen könnte. Die Resolutionen der Völkerbundversammlung 1921 haben die Absolutheit der Formulierungen des Art.16(1) auf die Wirklichkeit abgestimmt und somit manche der rigorosen Formulierungen so interpretiert, daß sie von den Mitgliedern des Völkerbundes nicht Unmögliches und damit auch beim besten Willen nicht Erfüllbares verlangten. Da sie jedoch nur Richtlinien für die Völkerbundorgane darstellen sollten, solange sie nicht die erforderliche Ratifikation erfahren haben, konnten sie die aus der VBS selbst erfließenden Pflichten nicht abändern. Vielmehr hat der Bestand dieser in der VBS niedergelegten Verpflichtungen auf diese Weise nur bestätigt werden können. Auch die "Proposals" der Koordinationskomitees tragen diesem Umstand Rechnung, da sie den Zweck haben, den Regierungen die Ausübung ihrer Verpflichtungen nach Art.16 VBS zu erleichtern. Art.16 VBS enthält also - nach D.Schindler - die "Grundverpflichtung"; und "die Tatsache, daß der Rat nur empfehlen und nicht befehlen kann, die Mitglieder also letzten Endes selbst über ihre Pflichten entscheiden, tut dem juristischen Charakter der Grundverpflichtung keinen Eintrag."¹⁸

Für die nichtmilitärischen Sanktionen gilt daher, daß sich die Verpflichtung zu ihrer Durchführung aus der VBS direkt ableitet und ein Organ des Völkerbundes nicht erst eine Empfehlung zu erstatten hatte; sie erfolgten daher insofern unmittelbar, als sie - nach der Interpretation durch die Blockadekommission 1921 - zu dem frühestmöglichen Zeitpunkt verhängt wurden, zu dem eine einmütige Aktion der Völkerbundsmitglieder gesichert erschien. Die Vorschläge der Koordinationskomitees haben deshalb die Funktion, diese Einmütigkeit zu manifestieren. Und auch wenn die Vorschläge dieser Komitees nichts an dem rechtlichen Gehalt von Art.16 VBS ändern konnten, so müssen sie doch verstanden werden als ein Indiz dafür, wie die Mitgliedsstaaten des Völkerbundes ihre aus der Satzung erfließenden Pflichten interpretiert haben. Ebenso verhält es sich auch mit etwaigen Sanktionsempfehlungen des Völkerbundesrates. Der Völkerbundrat kann hier nicht in Ausübung irgend einer Kompetenz handeln, sondern nur als Forum fungieren, damit in ihm die Staaten zum Ausdruck bringen, in welcher Form sie ihren Verpflichtungen zur Anwendung von nichtmilitärischen Sanktionen nachkommen wollen.

b) Militärische Maßnahmen

Art.16 (2) VBS¹⁹ spricht unmißverständlich von der Pflicht des Völkerbundesrates, den einzelnen, von dem Gewaltakt betroffenen Staaten zu empfehlen, was sie an Land-, See- oder Luftstreitkräften zu den Streitkräften beitragen sollen, um

¹⁸ Schindler: Verbindlichkeit 78. Schindler unterscheidet drei Arten von Empfehlungen der Völkerbundorgane, wovon aber keine eine unmittelbare Rechtswirkung hat: "1. Empfehlungen (im uneigentlichen Sinne) zum Abschluß eines internationalen rechtsgeschäftlichen oder rechtsetzenden Abkommens durch Vorlage eines Vertragstextes. 2. Empfehlungen als rechtlich unverbindliche Äußerungen einer Ansicht oder eines Wunsches. 3. Empfehlungen, die Bezug haben auf die Ausführung der aus dem Völkerbundvertrag oder den damit zusammenhängenden Verträgen fließenden Pflichten der Mitglieder."

¹⁹ "It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League."

die Vertragsgemeinschaft zu schützen. Es war daher wenig Raum für etwaige Versuche, dem Völkerbundrat diese Zuständigkeit absprechen zu können. In der Tat ist dies nie ernstlich versucht worden. Der Völkerbundrat ist aber auch nie in die Lage gekommen, diese seine Kompetenz tatsächlich auszuüben.

Während also in Hinsicht auf (1) nichtmilitärische Sanktionen ein Gemeinschaftsorgan Dienste der Konsultation und Koordination leisten konnte, um den Staaten die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Art.16 VBS zu erleichtern, so bestand für Empfehlungen (2) militärischer Sanktionen eine echte Kompetenz des Völkerbundes, die nicht bestritten werden konnte. Für diese (2) war also Tätigkeit und Beschlußfassung des Völkerbundes Pflicht, für jene (1) trafen die Mitglieder untereinander ihre Absprachen.

Die grundsätzliche Verpflichtung der Mitglieder des Völkerbundes zur allfälligen Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen geht aus Art.16(2) VBS hervor; es fragt sich aber, welchen Rechtscharakter die Empfehlungen, die "recommendations" des Völkerbundes überhaupt haben.

Die VBS hatte dem Völkerbundrat an mehreren Stellen die Kompetenz eingeräumt, Empfehlungen ähnlich denen des Art.16 VBS an die Mitglieder zu richten; so in Art.10 VBS, worin der Völkerbundrat auf Mittel bedacht nehmen soll, damit die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Völkerbundsmitglieder gegen äußere Angriffe geschützt werden möge; des weiteren in Art.13 (4) VBS, worin der Völkerbundrat geeignete Schritte vorschlagen soll, um einem Schiedsspruch, der nicht befolgt wird, zur Wirksamkeit zu verhelfen; auf ähnliche Weise in Art.15 (4) VBS, worin der Völkerbundrat nach erfolglosen Beilegungsversuchen in einem Konflikt darüber Bericht erstatten und angemessene Maßnahmen zur Beilegung des Streitfalles empfehlen soll.

Schon bei den Formulierungsversuchen zu Art.10 VBS hatte Kanada eine solche Interpretation der Rechtskraft der Empfehlungen des Völkerbundes durchgesetzt, daß die Völkerbundsmitglieder die Beschlüsse des Völkerbundes lediglich als "nach Treu und Glauben zu prüfende Empfehlungen" zu betrachten hatten.²⁰ Aussprüche Wiksons und Lodges im US-Senat bezeugen des weiteren, daß man sich der Unverbindlichkeit der Empfehlungen des Völkerbundes bereits von Anfang bewußt war.²¹ Und anlässlich der geplanten interpretativen Resolutionen der Völkerbundversammlung zu Art.10 vertrat allein Persien im Völkerbund die Ansicht, daß die Empfehlungen des Völkerbundes verbindlich seien. Es verhinderte auf diese Weise zwar durch sein Veto eine formelle Beschlußfassung, aber das einmütige Verhalten der übrigen Mitgliedsstaaten, die eine Verbindlichkeit der Völkerbundeempfehlungen in Zusammenhang mit Art.10 VBS in Abrede stellten, ist doch ein

20 Guggenheim: Völkerbund 134.
21 Schindler: Verbindlichkeit 77.



eindeutiger Hinweis auf ihre Interpretation der diesbezüglichen Satzungsbestimmungen.²²

Auch das Rechtsgutachten des StIGH, Series B, No.12, vom 21.November 1925, zur Kossulfrage, hat eine bindende Karaft der Empfehlung des Völkerbundes nach Art.11 VBS nur für den Fall anerkannt, daß ein besonderer vertraglicher Rechtsgrund - und nicht nur die Bestimmungen der VBS allein - dafür gegeben sei,²³ ein "mutual consent of the Parties",²⁴ wie dies mit Art.3 (2) des Vertrages von Lausanne zwischen der Türkei und dem Irak der Fall war. Das belegt gerade, daß bei Fehlen eines solchen besonderen Rechtsgrundes die Empfehlungen des Völkerbundes keine rechtsverbindliche Wirkung haben konnten.²⁵

Die Errichtung der internationalen Polizeimacht für die Volksabstimmung im Saargebiet - die aber von einer Sanktionstruppe in vielen Hinsichten grundsätzlich verschieden ist²⁶ - erfolgte auf Grund einer "Einladung" des Völkerbundes an die Regierungen Großbritanniens, Italiens, der Niederlande und Schwedens,²⁷ also in der rechtlich unverbindlichsten Form.

Zur Frage der Rechtskraft der Empfehlungen für militärische Sanktionen liegt deshalb kein praktischer Fall vor. Doch wegen der Ähnlichkeit der vorgesehenen Maßnahmen und der Gleichheit der Verpflichtungen kann gesagt werden, daß sich auch hier die Mitglieder nicht strikter an Empfehlungen des Völkerbundes gebunden wissen wollten, als in den angeführten Fällen. Es zeigt sich also, daß die Gewalt des Völkerbundes nicht darin bestand "to command", sondern "to recommend".²⁸ Daß eine solche Empfehlung in der Praxis zwar großes politisches Gewicht gehabt hätte, spricht nicht gegen die Aussagen über den Rechtscharakter

22 Journal of the Forth Assembly, No.21, p.175: "It is for the constitutional authorities of each Member to decide, in reference to the obligation for preserving the independence and the integrity of the territory of Members, in what degree the Member is bound to assure the execution of this obligation by employment of its military forces. The recommendation made by the Council shall be regarded as being of the highest importance and shall be taken into consideration by all the Members of the League with the desire to execute their engagements in good faith."

23 Series B, No.12, p.19.

24 ibid.27.

25 Contra Guggenheim: Völkerbund 117, der außer acht gelassen hatte, daß der StIGH in diesem Rechtsgutachten die bindende Wirkung der Empfehlung des Völkerbundes ausdrücklich mit Art.3(2) des Vertrages von Lausanne ableitete. Hätte ein solcher Rechtsgrund schon in der VBS gelegen, dann hätte sich der Rekurs auf die Bestimmungen dieses Vertrages von Lausanne erübrigt. Es hätte auch nicht neben der VBS ein besonderer Vertrag eine verbindliche Wirkung der Empfehlungen des Völkerbundes konstituieren müssen, wenn sie ohnedies schon bestanden hätte; und andererseits hätte die Verbindlichkeit auch durch Zusatzverträge nicht mehr abgedungen werden können.

26 Siehe folgenden § 8.

27 Resolution des Völkerbundes, LoNs Off.Journ.1934,p.1730: "The Council... Taking note of the declaration made by the representatives of the United Kingdom and Italy... Invites the Governments...to take part in the establishment of an international force..."

28 Fischer Williams: Some Aspects 74 f.

der Empfehlungen. Nach Weber erlaubt eben diese Konstruktion, daß der Völkerbund durch seine Empfehlungsbefugnis eine Einwirkungsmöglichkeit besitze, ohne daß dies schon eine Unterordnung des Mitgliedes bedingen müßte, womit also die Souveränität der Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigt werde.²⁹ So besteht die Empfehlungsbefugnis des Völkerbundes nicht darin, den Staaten eine Teilnahme an militärischen Sanktionen auferlegen zu können, sondern höchstens darin, auszusprechen, in welcher Form und in welchem Ausmaß die Beitragsleistung der einzelnen Mitglieder wünschenswert wäre, um den Verpflichtungen der VBS Geltung zu verschaffen. Die Pflicht dazu besteht nach der VBS zwar in abstracto, aber ihre Konkretisierung ist der - bona fide getroffenen - individuellen Entscheidung der Mitglieder überlassen. Die Verpflichtung aus der VBS reichte nicht soweit, für die Staaten eine Pflicht zum Einsatz militärischer Mittel im besonderen Fall zu konstituieren, und gegen ihren ausdrücklichen Willen konnten sie selbst durch eine Empfehlung des Völkerbundes dazu nicht verhalten werden.

§ 8. Die Durchführung der Sanktionen

194
L

Eine Beschlußfassung über den casus foederis und über die Empfehlung von Sanktionen verschiedenster Art wäre durchaus in einem Organ des Völkerbundes zentralisiert institutionalisiert rechtlich denkbar gewesen. Hinsichtlich der Durchführung von Sanktionsbeschlüssen besteht jedoch für nichtmilitärische und militärische Sanktionen ein grundlegender faktischer Unterschied, der für die rechtliche Betrachtung von großer Bedeutung ist.

Mit dem Einsatz militärischer Mittel wird nämlich der physischen Gewalt des paktbrechenden Staates die physische Gewalt der pakttreuen Staaten entgegengesetzt und eine direkte Einwirkung auf das militärische Verhalten des renitenten Staates erreicht. Hingegen greift ein Embargo auf Waffen und alle sonstigen kriegsdienstlichen Materialien wie auch jeglicher anderer Güter den vertragsuntreuen Staat in seinen Subsistenzmitteln an. Es wirkt also nicht direkt auf die physische Gewalt ein, sondern nur indirekt, es verändert die Voraussetzungen für die Gewaltanwendung.

²⁹ Weber 54, und 57: "Letzten Endes bedeutet für den Adressaten die Recommendation nichts anderes als eine Anleitung des Rates, auf welche Weise der Gliedstaat nach der Ansicht des Rates seinen Vertragsverpflichtungen am besten genügen könne. Nimmt der Gliedstaat auf die Recommendation keine Rücksicht ohne anderseits auf einen andern als dem vom Rate vorgeschlagenen Wege seinen Verpflichtungen nachzukommen, so nimmt er eben insofern das Odium einer völkerrechtswidrigen Handlung auf sich, als er sich nach Ablehnung der Empfehlung nicht mehr auf den Satz: ultra posse nemo tenetur berufen kann."

a) Nichtmilitärische Sanktionen

Die Maßnahmen nichtmilitärischer Natur nach Art.16 (1) VBS, die gegen den gewalttätigen Rechtsbrecher verhängt werden sollen, können stets nur im einseitigen Abbruch bisher unterhaltener Beziehungen bzw. im Unterlassen des Eingehens neuer Beziehungen bestehen. Sie können daher - wesensbedingt - nicht Aktionen sein, die von der organisierten Gemeinschaft als ausführendem Körper getragen werden; alle Handlungen der Gemeinschaft müssen sich in Konsultation und Koordination in den Beschlußfassungen erschöpfen.

Die Praxis konnte nicht anders vorgehen. Sämtliche in den "Proposals" der Koordinationskomitees im Italien-Äthiopien-Krieg vorgeschlagenen Maßnahmen wie (1) das Verbot des Exports von Waffen, Munitionen, Kriegsmaterialien an Italien;¹ (2) das Verbot, an Italien oder Italiener Anleihen zu gewähren;² (3) die Unterbindung des Imports italienischer Güter;³ (4) das Verbot des Exports bestimmter Güter nach Italien⁴ konnten ihrer Natur nach in nichts anderem bestehen als in einzelnen Akten der Gesetzgebung und Verwaltung der Mitgliedsstaaten, deren Erfolg aber von ihrer Beachtung seitens der wirtschaftstreibenden Subjekte abhängig sein mußte. In nahezu allen Fällen haben die Sanktionen in der Verordnung bestimmter Unterlassungshandlungen bestanden; zu ihrer Durchführung war es nur nötig gewesen, im eigenen Jurisdiktionsbereich diese Maßnahmen anzuordnen und ihre Befolgung zu kontrollieren. Der allenfalls ausgeübte Zwang hatte sich jedoch in direkter Weise gegen die Rechtsadressaten im Hoheitsbereich der sanktionierenden Staaten und nur indirekt gegen die eigentliche kriegführende Partei gerichtet.⁵ Ebenso verhält es sich mit den anderen möglichen Sanktionen nichtmilitärischer Natur,⁶ die deshalb "weniger eine gemeinsame Aktion" genannt werden können, wie Von Bülow zutreffend bemerkte, als vielmehr eine "gleichzeitige Anordnung einer Reihe von gleichartigen Maßnahmen durch die einzelnen Bundesmitglieder."⁷

Damit sind Rechtsfragen in diesem Zusammenhang nur relevant in bezug auf die Beschlußfassung der Maßnahmen, im weiteren Sinne also Problemstellungen, die sich aus dem Verhältnis überstaatlicher zu innerstaatlichen Rechtssetzungsakten ergeben. Darauf braucht jedoch in unserer Untersuchung nicht mehr näher eingegangen werden. Hinsichtlich der Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen Durchführung

-
- 1 Proposal I.
 - 2 Proposal II.
 - 3 Proposal III.
 - 4 Proposal IV.
 - 5 Die Durchführung eines geschlossenen Boykotts hätte zu ihrer Aufrechterhaltung die Anwendung physischer Gewalt nötig gemacht - wenn der Staat, der unter Sanktionen steht, sie zu durchbrechen versuchen sollte. Vgl. International Sanctions pp.109 ff. Nur dann wäre die Frage nach einem physischen Organ der Zwangsausübung aufgeworfen worden.
 - 6 International Sanctions, besonders po. 17-1k4.
 - 7 V. Bülow 268.

55

sind jedoch keine Rechtsinstitute denkbar, da die Durchführung dieser Maßnahmen nur in Individualhandlungen der verschiedenen Staaten als Personen des Völkerrechts möglich sind.

Die nichtmilitärischen Sanktionen können also nach der in § 5 getroffenen Unterscheidung nur hinsichtlich der Beschlußfassung (§ 5, lit. b, z.2) "international" sein, nicht aber in der Durchführung (§ 5, lit. b, z.3). Doch selbst in bezug auf das beschlußfassende Subjekt kann nach dieser Darstellung beim Völkerbund nicht von einer Gesamttaktion des Völkerbundes im strengen Sinn gesprochen werden, da sie dezentralisiert geblieben war.

b) Militärische Sanktionen

Im Gegensatz zu den nichtmilitärischen Sanktionen ist für die Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen, d.h. für die Ausübung physischer Gewalt ein Körper bzw. ein Organ im physisch technischen Sinn nötig; etwa durch einen sozialen Verband wie eine Truppenabteilung bzw. durch einen physischen Körper, ein Geschöß usw. So hat bei den Vorschlägen für den Zwangsapparat des Völkerbundes bei seiner Gründung wie auch später im Zuge seiner Tätigkeit die Diskussion um den militärischen Apparat, um die Ausstattung mit Kriegsmaterialien, die Leitung eine große Rolle gespielt. Die Pläne nahmen - in Verband mit der Absicht weitgehende Abrüstung durchzusetzen - alle Möglichkeiten in Bedacht, die abhängig sein mußten von der jeweiligen Integrationsbereitschaft der Mitglieder

(1) Ein einzelner Mitgliedsstaat oder einige wenige Mitglieder sollen - Grund ihrer besonderen Eignung - vom Völkerbund beauftragt werden, militärische Aktionen im Namen des Völkerbundes mit ihren nationalen Armeen durchzuführen, nötigenfalls koordiniert wie in Allianzkrigen bzw. als "joint forces".⁸

Eine Erleichterung würde es dabei bedeuten, wenn ein Land, etwa nur die Land-, ein anderes nur See-, ein anderes nur Luftstreitkräfte beistellt. Dies war eine der Alternativen des Vorschlages des ministeriellen Komitees Frankreichs⁹ und auch der Kernpunkt des Smuts-Planes.¹⁰

(2) Eine internationale Streitmacht wird aus Kontingenten der verschiedensten Mitgliedsstaaten gebildet. Dies erlaubt vielfältige Varianten. - Die andere Alternative des Vorschlages des ministeriellen Komitees Frankreichs sah vor, daß die Mitgliedsstaaten eigens dafür bereitgehaltene Kontingente auf Verlangen dem Exekutivorgan des Völkerbundes unterstellen; zur Kontrolle dieser Truppen und zur Operationsleitung im Einzelfall sollte ein permanenter Offiziersstab aus Offizieren aller Mitgliedsstaaten gebildet werden mit einem jeweils vom Völkerbund ernannten Oberkommandierenden.¹¹ - Verschiedene andere Pläne hatten gemeinsam, daß rund um eine ständige internationale Kerntuppe nach Bedarf die Mitglieder nationale Kontingente beistellen sollten; diese Kerntuppe sollte der Verfügungs-

⁸ Vgl. International Sanctions 114, 120.

⁹ Miller, Bd. II, 238 ff.

¹⁰ ibid. 55 ff.

¹¹ ibid. 55 ff.

58

gewalt des Völkerbundes unterstehen und sofort einsatzfähig sein und so bald als möglich durch die nationalen Kontingente verstärkt werden.¹²

(3) Eine ständige internationale Sanktionsmacht steht unter der Verfügungsgewalt des Völkerbundes. Dieses Projekt setzt den höchsten Integrationsgrad voraus, ähnlich einem Bundesstaat, und wird - Hand in Hand mit der totalen Kontrolle der nationalen Rüstungen - erst am Ende eines langen Entwicklungsprozesses stehen.¹³ Solche Vorhaben stießen jedoch immer auf den Widerstand der meisten Mitgliedsstaaten, weil sie darin eine zu große Einbuße ihrer Souveränitätsrechte erblickten.¹⁴

In der VBS fand - auf besonderes Betreiben Frankreichs¹⁵ - nur die Idee einer internationalen Kommission von Offizieren Eingang. Art.9 VBS sah die Errichtung eines solchen permanenten Komitees vor, um den Völkerbundrat bzw. die Völkerbundversammlung hinsichtlich der Durchführung der Bestimmungen des Art.1 VBS und des Art.8 VBS wie auch in allgemeinen Fragen der Land-, See- und Luftstreitkräfte zu beraten; d.h. vor allem in den Fragen der Rüstungsbeschränkung und der Durchführung von gemeinsamen militärischen Aktionen zur Erzwingung internationaler Verpflichtungen.¹⁶ Die Mitglieder dieses Komitees, der "Permanent Advisory Commission on Military, Naval and Air Questions", waren jedoch keine Mitglieder des Völkerbundsekretariates, sondern dienende Offiziere, die aus den jeweiligen Armeen aller Mitgliedsstaaten auf drei Jahre dafür dem Völkerbund zugeteilt worden waren.¹⁷ Es leistete aber, abgesehen von der Erstattung streng technischer Berichte, für den Völkerbund nur geringe Dienste, und konnte daher keineswegs als potentiellles Völkerbundkommando angesehen werden.

Über die Form, in der militärische Sanktionen von den Mitgliedern bzw. vom Völkerbund durchgeführt werden sollten, enthält die VBS keine besonderen Bestimmungen, und offenbar war dies auch gar nicht das Anliegen der VBS selbst, sondern man erhoffte sich, diese Materie nach der Gründung des Völkerbundes in Zusatzabkommen regeln zu können. Viele Versuche waren dazu zwar unternommen worden,¹⁸ aber in keinem Falle konnten sich die Mitglieder des Völkerbundes bereithalten, ihre Pflichten enger bestimmen zu lassen, als dies in der VBS geschehen war. Die Bestimmungen der VBS sprechen von "common action",¹⁹ von "forces of any of

12 So verschiedene weitere Vorschläge Frankreichs auf der Abrüstungskonferenz, Februar 1932, Conference Documents 56, und November 1932, Conference Documents 146

13 Vgl. International Sanctions 122.

14 Guggenheim: Völkerbund 132; Walters 61, 444, 502; von Bülow 267; Weber 110.

15 Walters 48, 63.

16 Art.8 VBS.

17 Dazu Walters 171 ff.

18 So hatte die I. Völkerbundversammlung eine "Temporary mixed Commission for the Reduction of Armaments" errichtet, von der mehrere Vertragsentwürfe ausgearbeitet und den Mitgliedern zur Ratifikation empfohlen wurden, aus denen dann in der Folge auch das "Genfer Protokoll" von 1924 und die "Locarno-Verträge" von 1925 hervorgegangen sind. Nach diesen Vorschlägen sollte auch ein Oberkommandierender für die "combined action" bestellt werden, die Mitglieder sollten regionale Beistandsverpflichtungen eingehen usw. Walters 171 ff.

19 Art. 8 (1) VBS.

the Members of the League which are co-operating"²⁰ und von der damit korrespondierenden Pflicht zur Beitragsleistung und gehen daher nicht über den unter (1) angeführten Typus hinaus. Diese ad hoc gebildeten Allianzen konnten - mangels entsprechender vorangehender vertraglicher Vorkehrungen - darum bestenfalls koordiniert vorgehen; eine Kombination verschiedener Truppenelemente wäre nicht denkbar gewesen.²¹

Obschon weder die VBS dafür ausdrückliche Vorkehrungen enthielt noch die Völkerbundmitglieder zur Schaffung eines wirklich internationalen Organes zur Durchführung militärischer Sanktionen bereit waren, kam es zur Erstellung einer Art temporärem internationalem Polizeikörper im Völkerbund, einem Organ, das nötigenfalls auch in beschränktem Maße zur Ausübung physischen Zwanges fähig sein konnte.

aa) Die internationale Polizeimacht für Wilna: Schon 1920 dachte man daran, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung während eines Plebiszites Kontingente verschiedener Staaten unter dem Kommando eines französischen Offizieres als internationale Ordnungsmacht des Völkerbundes nach Wilna zu entsenden;²² diese Versuche scheiterten zuletzt am Widerstand einiger Staaten, der jedoch nicht in der Unvereinbarkeit einer solchen internationalen, 1500 bis 1800 Mann starken Truppe mit der Völkerbundstruktur seine Ursache hatte, sondern in der Befürchtung der Staaten, die an dieser Aktion teilnehmen sollten, daß eine Entsendung von Truppen wegen der ablehnenden Haltung der USSR zu kriegerischen Komplikationen führen könnte und daher zu riskant sei.²³

bb) Die internationale Streitmacht für Leticia²⁴ Erst 1933 sollte es in Leticia zum ersten Einsatz einer sogen. "Internationalen Streitmacht" des Völkerbundes kommen, als bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Peru und Kolumbien, zwei Mitgliedern des Völkerbundes, zu einer Verletzung der VBS geführt hatten. und der Völkerbund um sein Eingreifen gebeten wurde. Vorerst hatte der Völkerbund rat noch eine friedliche Beilegung des Konfliktes nach Art.15 VBS versucht und den beiden Streitparteien vorgeschlagen,²⁵ unter der Garantie einer vom Völkerbund zu entsendenden internationalen Polizeimacht das strittige Gebiet erst dem Völkerbund zu übergeben, indessen über das weitere Schicksal Leticias auf dem Verhandlungswege überein zu kommen und dann das Gebiet endgültig aus der Hand des Völkerbundes wieder an die Macht zurückzustellen, auf die man sich geeinigt haben sollte, bzw. im Falle eines vergeblichen Einigungsversuches Leticia nach Ablauf eines Jahres an Kolumbien zurückzugeben. - Aber erst als Peru diesen Vor-

20 Art. 16(3) VBS.
21 Vgl. zu den damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten: International Sanctions 116 ff. 129 ff; ferner Frye!
22 LoNs Off.Journ.1921, 5 f.
23 Walters 141 ff;Waldkirch: Dauernde Neutr. 53 f.
24 Dazu ausführlicher Walters 536 ff.
25 LoNs Off.Journ.1933, 502 f.

schlag abgelehnt hatte, beschloß der Völkerbundrat am 13. März 1933, daß Peru seine Truppen von Leticia zurückziehen sollte, um danach Verhandlungen eröffnen zu können. Sollte sich Peru jedoch auch diesem Spruch widersetzen, dann müßte man es als Paktbrecher betrachten und Sanktionen nach Art. 16 VBS verhängen. Des weiteren wurde nun vom Völkerbund eine Kommission eingesetzt, welche die Durchführung dieser Resolution überwachen sollte. Peru widersetzte sich in der Tat diesen Aufforderungen und führte seine Kriegsschiffe weiterhin durch den Panama-Kanal auf den Amazonas zu, so daß die Völkerbundkommission riet, den Völkerbundmitgliedern Hilfeleistungen an diese Schiffe zu verbieten, um die Durchführung dieser Resolution nicht zu hintertreiben. Erst nach der Ermordung des Diktators von Peru, am 30. April 1933, erfolgte ein Umschwung in der Politik dieses Landes, die Vorschläge des Völkerbundes wurden angenommen, eine Völkerbundkommission unter der Flagge des Völkerbundes übernahm die Interimsverwaltung Leticias und kolumbianische Truppen unter einem Kommando des Völkerbundes, versehen mit Armbändern mit den französischen Initialen des Völkerbundes, d.h. S.D.N., sorgten als "internationale Streitmacht" für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in Leticia, ohne von Waffen Gebrauch machen zu müssen.²⁶

cc) Die internationale Polizeimacht für das Saargebiet: 1934 sicherte eine ähnliche 3300 Mann starke internationale Polizeitruppe aus Kontingenten Englands, Italiens, Hollands, Schwedens unter einem von Großbritannien ernannten Kommandanten im Namen des Völkerbundes die Wahrung der öffentlichen Ruhe während des Saar-Plebiszites;²⁷ auch in diesem Falle war jedoch die bloße Anwesenheit einer internationalen Polizei - noch dazu zusammengesetzt aus Kontingenten jener Staaten, die als der Inbegriff der Neutralität auch eine unparteiliche Ausübung dieser Polizeigewalten zu garantieren schienen - ausreichend, und es mußte nicht ein einziges Mal Gebrauch von den Waffen gemacht werden.²⁸

Bei keiner dieser Truppen handelte es sich jedoch um Instrumente zur Durchsetzung von Sanktionen des Völkerbundes. Für die Aktion in Leticia ist es bedeutungsvoll, daß sie im Zuge der friedlichen Beilegung des Konfliktes erfolgte, denn schließlich hatte sich Peru doch bereitgefunden, auf die Vermittlungsvorschläge des Völkerbundes einzugehen, ohne daß - wie für den Fall der Verweigerung Perus angedroht worden war - militärische Maßnahmen nach Art. 16 VBS ergriffen werden mußten. Zu einer militärischen Sanktion war es im Falle Leticias also gar nicht gekommen, denn die Entsendung von internationalen Truppen zur Sicherung der Ruhe in diesem Gebiet während der Zeit der Völkerbundsverwaltung war eben Teil der Vorschläge des Völkerbundes zur Bereinigung des Konfliktes gem. Art. 15 VBS;²⁹ sie war überdies abhängig von der Zustimmung der beiden Konfliktparteien und nicht eine Zwangsmaßnahme, um den widerspenstigen Kriegführenden durch militärische Operationen zur Annahme der Völkerbundresolution zu bewegen.

26 Siehe die Berichte der Völkerbunds-Verwaltungskommission für Leticia, LoNs Off. Journ. 1934, 21 ff, 919 ff, 927 ff.

27 LoNs Off. Journ. 1934, 1730, 1762 f.

28 Walters 586 ff.

29 LoNs Off. Journ. 1933, 502: man berief sich ausdrücklich auf Art. 15(3) VBS.

Eine wirksame militärische Aktion gegen das gewalttätige Peru hätte einen anderen Aufwand als die Entsendung einer fünfzig Mann starken Truppe³⁰ notwendig gemacht.

In der Entsendung von internationalen Truppen in der Leticia- und Saar-Aktion kann daher kein Präzedenzwert für wirkliche Sanktionsfälle des Völkerbundes gesehen werden. Vielmehr ergeht aus den Bedingungen des Konsens³¹ aller Betroffenen und aus der vorsorglichen Umschreibung der Funktionen³² dieser Truppen, daß es sich dem Wesen nach um internationale Polizeitruppen gehandelt hat; eine Einrichtung, die von der VBS gar nicht vorgesehen war, aber so zweckmäßig eingesetzt worden war, daß es gar nicht erst zu Sanktionen kommen mußte. Doch die Abfuhr, welche letztlich den Vorschlägen zum Ausbau des Sicherheitssystems und der Sanktionsverfahren des Völkerbundes im "Genfer Protokoll" 1925³³ zuteil wurde, zeigt, wie gering damals noch die Bereitschaft der Staaten war, auch tatsächliche Opfer für das Funktionieren des Sicherheitssystems zu erbringen; auch, obschon das Genfer Protokoll nur vorgesehen hätte, daß die Staaten nach der geographischen Position und nach dem Grad ihrer militärischen Gerüstetheit Truppen für Aktionen des Völkerbundes bereitstellen. . . . mögen, über die sie letztlich noch selbst die Kontrolle behalten sollten. Ein Ausbau der Sanktionsinstrumente nach dem Muster einer internationalen Armee, über die noch dazu der Völkerbund kommandieren sollte, erschien gänzlich unannehmbar. Auf keinen Fall hätte den damaligen Verhältnissen der Völkerbundmitglieder zu ihrer Organisation eine Beteiligung an einem solchen Vorhaben entsprochen, wie das oftmalige Scheitern von Ergänzungsversuchen zum lückenhaften Friedens- und Sicherheitssystem des Völkerbundes zeigt.³⁴

Abgesehen von den Polizeiaktionen in Leticia und im Saargebiet, die nicht als Sanktionsfälle verstanden werden können, war also die Durchführung militärischer Sanktionen - wie auch Dahm rückblickend richtig bemerkt - völlig dezentralisiert geblieben.³⁵ Mehrere Male in der Geschichte des Völkerbundes war zwar die Verhängung militärischer Sanktionen bereits erwogen worden, so z.B. im griechisch-bulgarischen Konflikt 1925³⁶ und im Krieg zwischen Italien und Äthiopien 1935,³⁷

30 LoNs Off.Journ.1934, 22.

31 Nach langen Verhandlungen hatte auch Peru seine Zustimmung gegeben, daß diese Truppen die Kontrolle in Leticia ausüben sollten; und bei der Saar-Truppe hatte man sogar auch auf das Einverständnis Deutschlands Wert gelegt; Walters 592.

32 Für Leticia: LoNs Off.Journ.1933, 503; 1934, 21 ff; für die Saar: LoNs Off.Journ. 1934, 1762.

33 Walters 273 ff.

34 Vgl. International Sanctions 123 ff. Walters 171, 223 ff, 365, 377 ff, 381, 444, 710ff. Und als Frankreich auf der Abrüstungskonferenz 1932 noch die Erstellung einer stehenden internationalen Polizeimacht unter dem Kommando des Völkerbundes vorschlug, konnte es dies nur tun, weil es sicher sein durfte, daß diese Vorschläge nicht in die Tat umgesetzt würden; wenngleich einige Staaten diese Ideen priesen und anpriesen, war doch zu merken, daß keine wahre treibende Macht dahinter stand. Vgl. Walters 502 ff.

35 Dahm 388.

36 Walters 313.

aber es wäre dabei nicht an eine Gemeinschaftsaktion mittels eines internationalen Heeres zu denken gewesen, sondern bestenfalls an aufeinander abgestimmte Maßnahmen der Einzelstaaten, bzw. an Beistandsleistungen für den Angegriffenen. Darum wären im Falle der eigentlichen Sanktionen militärischer Natur erst recht wieder die Mitglieder des Völkerbundes als Einzelstaaten Kriegführende gewesen, ihre Maßnahmen wären bestenfalls gleichzeitig und gleichartig erfolgt, nicht jedoch als Maßnahmen der Gemeinschaft wie im Falle einer zentralisierten Völkerbundsstreitmacht. Mit Recht hatte daher Guggenheim gegen Schücking-Wehberg von den Sanktionen des Völkerbundes ausgesagt, daß weder die Entscheidung über ihre Verhängung, noch auch ihre Durchführung im Völkerbund zentralisiert seien, sondern daß die Exekutionsmaßnahmen nur als "selbständige - allerdings koordinierte Anordnungen der Mitgliedsstaaten zustande" kämen.³⁸

Theoretisch wäre es wohl möglich gewesen, die militärischen Sanktionen sowohl hinsichtlich der Beschlußfassung als auch hinsichtlich der Durchführung "international" im Sinne von "gemeinschaftlich" zu gestalten. Dies hätte ein Gebilde von hohem Integrations- und Organisationsgrad vorausgesetzt,³⁹ dem aber der Völkerbund in seiner sozialen und rechtlichen Wirklichkeit ganz und gar nicht entsprochen hat. Bei ihm waren auch die militärischen Sanktionen nach beiden Aspekten dezentralisiert geblieben: in der Beschlußfassung wie auch in der Durchführung.

§ 9. Konklusionen zur rechtlichen und sozialen Wirklichkeit des Sanktionssystem

Die Untersuchungen der vorigen §§ haben gezeigt, daß das Sanktionssystem des Völkerbundes keine hohe Integrationsstufe erreicht hatte. Die Zentralisation war - entgegen den Wünschen mancher Gründer - weder in der Beschlußfassung, noch in der Durchführung der Sanktionen gegeben.¹

37 Walters 655.

38 Guggenheim: Völkerrecht 788 f.

39 International Sanctions, 130: "...There cannot be an 'international police' until there is an international executive. The police, everywhere, is merely the arm of the executive authority; it is a perversion of sense to try to provide the arms when the body to which it is to be attached, and by which it is to be directed, does not yet exist. The Council of the League is no such body. It is merely a meeting of states in conference..."

Ad § 9:

1 So auch u.a. Dahm 388, 396; Guggenheim: Völkerrecht 788 f, besonders FN 65.

So waren bei der Feststellung des casus foederis die Mitglieder an die Meinungsäußerung des Gemeinschaftsorganes nicht gebunden und konnten ebensogut zu einer anderen Beurteilung der Situation finden, vorausgesetzt, daß sie bona fide erfolgte.²

Ähnlich war es mit dem Anfall der Sanktionen. Vor allem die Mitglieder, die von der Arbeit der Gründungskonferenz möglichst ferngehalten worden waren, hatten schon im ersten Bestandsjahr des Völkerbundes eine solche Interpretation der Satzungsbestimmungen durchgesetzt, wodurch diese an Schärfe und unmittelbarer Wirksamkeit im Sanktionsfalle einbüßten.³ Die nichtmilitärischen Sanktionen hätten zwar nach dem ursprünglichen Sinn der VBS unmittelbar einsetzen sollen, aber es war den Mitgliedern des Völkerbundes unzumutbar erschienen, ohne Gewißheit über das konforme Verhalten der anderen Mitgliedsstaaten selbst einseitige Maßnahmen zu verhängen. Darüber hinaus wurde mit den interpretativen Resolutionen den Staaten die Möglichkeit eröffnet, entweder gänzliche Abstinenz von irgendwelchen Zwangsmaßnahmen zu üben - wie dies im Italien-Äthiopien-Krieg Österreich, Ungarn und Albanien getan hatten⁴ - oder auch Maßnahmen in der von ihnen gewünschten Strenge zu verhängen, ohne daß ihnen daraus der Vorwurf hätte gemacht werden können, eine Verpflichtung aus der VBS verletzt zu haben.

Die Empfehlungen des Völkerbundrates, an der Durchführung militärischer Sanktionen mitzuwirken, hatte für die Adressaten dieser Empfehlung ebenfalls keine direkte rechtsverbindliche Wirkung. Nach der VBS bestand zwar eine grundsätzliche Verpflichtung zur Beteiligung an diesen Zwangsmaßnahmen, diese Verpflichtung konnte aber gar nicht konkretisiert werden ohne die nötigen ergänzenden Abkommen, deren Abfassung zwar wiederholt in Angriff genommen worden war, aber keine Ratifikation erhalten hatte.⁵ Darum hatte diese "grundsätzliche Verpflichtung" der VBS bloß die Bedeutung einer politischen Verpflichtung, d.h. einer bestimmten Grundlinie der Politik kraft der Mitgliedschaft im Völkerbund. Auch die Durchführung der Sanktionen blieb immer dezentralisiert. Alles, was in den Sanktionen gegen Italien erreicht werden konnte, war eine gewisse Konsultation der Mitglieder und eine Koordination ihrer Maßnahmen. - Zur Schaffung eines Organes für die Durchführung der Sanktionen war es nicht gekommen, hinsichtlich der nichtmilitärischen Maßnahmen wäre dies gar nicht denkbar gewesen, hinsichtlich der militärischen Sanktionen mangelte es an der Bereitschaft der

2 Von diesem Recht hatten auch Österreich und Ungarn 1935 Gebrauch gemacht, als sie sich in der Völkerbundversammlung der Stimme enthalten hatten; SdNs Journ.Off. Suppl.Spéc.138, pp. 101, 113.

3 Vgl. Munch: Völkerbundpolitik 14.

4 Im Gegensatz zu Österreich und Ungarn hatte Albanien das Verdikt über Italien anerkannt, dennoch aber die Mitwirkung an den Zwangsmaßnahmen abgelehnt, da es mit Italien in einem Allianzverhältnis war und außerdem in seiner Wirtschaft intensiv mit Italien verbunden war. SdNs Journ.Off.Suppl.Spéc.138, 114. Dennoch war auch diesen Staaten die Mitgliedschaft im Koordinationskomitee immer offen gehalten worden; vgl. Royal Institute of International Affairs, Documents 1935, p. 193.

5 Vgl. dazu vor allem Walters, 223 ff, 284 ff, 369 ff, 502 ff; Guggenheim: Völkerbund 106 ff, 130 ff.

Mitglieder, den Völkerbund mit einem solchen Organ auszustatten; die internationalen Polizeitruppen können nicht als Sanktionstruppen verstanden werden. Die Funktion des Völkerbundes bestand in Hinblick auf sein Sanktionssystem im wesentlichen nur darin, den Willenskundgebungen seiner Mitglieder als Forum zu dienen und seine Organe als Instrumente für ihre Beschlüsse zur Verfügung zu stellen; für Beschlüsse, die an sich bereits außerhalb der Kompetenzbereiche dieser Organe gelegen waren.⁶

Im Völkerbund selbst war demnach die Zwangsgewalt gar nicht konzentriert, sonder, wie nach dem allgemeinen Völkerrecht vor der Einrichtung des Völkerbundes dezentralisiert geblieben. Nur die internationalen Polizeitruppen als internationales Organ in allen seinen Aspekten, stellen in der Tat eine Erzungenschaft des Völkerbundes dar. Die Sanktionen des Völkerbundes sind aber ihrer Natur nach keine Neuerungen, die der Völkerbund vielleicht mit sich gebracht hätte. Schon vor der Gründung des Völkerbundes stand den Völkerrechtssubjekten nach dem allgemeinen Völkerrecht eine Vielzahl von Mitteln zur Verfügung, um auf eine Rechtsverletzung seitens eines anderen Völkerrechtssubjektes reagieren zu können; beginnend mit diplomatischem Protest über Rotor-sionen, Repressalien und Friedensblockademaßnahmen bis zum "Exekutionskrieg". Diese Instrumente hatten daher für den Völkerbund gar nicht erst geschaffen werden müssen - das wäre auch ein viel zu langwieriger Prozeß gewesen -, sondern mußten nur dem Völkerbund an die Hand gegeben werden. In den Sanktionen selbst bestand also nicht die Neuerung, die der Völkerbund hätte mit sich bringen können.⁷

Das Sicherheits- und Sanktionssystem des Völkerbundes war ein viel zu loses und unvollständiges, als daß es zu einer völligen Beseitigung des Krieges überhaupt hätte führen können. Selbst nach der Satzung war es in bestimmten Fällen auch unter den Völkerbundsmitgliedern möglich, Kriege zu führen,⁸ die sogenannten "tolerierten Kriege" ("guerre licites"). Und das Recht zur Verteidigung war nach wie vor unbenommen geblieben. Auch von einem Verteidigungskrieg kann nicht gesagt werden, daß die VBS zu ihm ausdrücklich "ermächtigt", und daß es sich deshalb in jedem Falle bei einem Krieg zwischen den Völkerbundsmitgliedern auf einer Seite um eine Sanktionsmaßnahme handeln müßte, wie Weber behauptet.⁹ Die VBS ging in Wahrheit gar nicht so weit; sie hat dem vordem geltenden Kriegsvölkerrecht, einem jus in bello, nicht derogiert, sondern nur in bestimmten

6 Nach Schindler: Verbindlichkeit 16 f, handelt der Völkerbund nicht mehr innerhalb seines "statutarischen Kompetenzbereiches" als "korporatives Gebilde", sondern als "gesellschaftliches Gebilde", und die Beschlüsse können nur in Form "parallelen, übereinstimmenden Handelns selbständiger Staaten" getroffen werden.

7 Darum kann auch nicht der Ansicht in "International Sanctions", 12, beige-pflichtet werden, daß bis zum Völkerbund die völkerrechtlichen Verträge zum Großteil ohne Sanktionen verblieben seien; denn wenn auch die Verträge nur in den seltensten Fällen Bestimmungen über konkrete Sanktionen enthielten, so standen doch immer alle Zwangsmittel aus dem allgemeinen Völkerrecht zur Verfügung, also ein für alle Rechtsverletzungen anwendbares allgemeines Sanktionsverfahren.

8 Von Bülow 177 ff. Vgl. dazu auch die ausführliche Auseinandersetzung bei Haase 47 ff.

9 Weber 102; nach Weber ist deshalb auch schon die Hilfeleistung als Sanktion zu werten, 91, 93.

Fällen das jus ad bellum modifiziert. Auch wenn Art. 20 und 21 VBS den Verpflichtungen aus der VBS einen Vorrang gegenüber jenen zuerkennen, welche die Staaten schon vorher eingegangen sind, so ist eine Derogation nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen unter anderem nur insofern möglich, (1) wenn diese Pflichten dieselben Subjekte umfassen, und (2) wenn überdies die Gegenstände hinsichtlich deren die Normen durch den späteren Rechtsakt modifiziert werden, in beiden Fällen identisch sind. Eine solche personelle und materielle Identität der Regelungen der Haager Konventionen mit denen der VBS war aber nicht gegeben. Die Bestimmungen der VBS erlegen den Vertragsparteien die Pflicht auf, vom Krieg Abstand zu nehmen; damit konnte aber die VBS nicht ausschließen, daß die Mitglieder auch unter Verletzung ihrer Verpflichtungen nach Art. 12, 13 oder 15 tatsächlich zum Krieg schreiten; und in Art. 16 anerkennt die Satzung ausdrücklich, daß der Gewaltakt - selbst wenn er unter Verletzung der Satzungsbestimmungen begonnen worden ist - nichtsdestoweniger auch ein Krieg im materiellen und formellen Sinn sein kann. Für die Kriegführung selbst enthält aber die VBS keine Normen, vielmehr ist dieser völlig andere Pflichtenkreis von den Haager Konventionen geregelt. Die Regeln des Kriegsrechts sind aber unabhängig davon, ob der Krieg gegen ein besonderes Verbot begonnen worden ist oder nicht, anwendbar. Das Kriegsverbot der VBS als jus ad bellum (bzw. jus contra bellum)¹⁰ und die Normen über die Kriegführung als jus in bello schließen einander daher nicht prinzipiell aus, sondern betreffen eine grundlegend verschiedene Materie. Es muß darum betont werden, daß die Staaten durch ihre Mitgliedschaft im Völkerbund von den Pflichten der Haager Konventionen nicht grundsätzlich enthoben und auch ihrer darin niedergelegten Rechte nicht beraubt werden konnten. Denn das allgemein anerkannte Völkerrecht tritt nicht nur da an die Oberfläche, wo sich eine bestimmte Sonderrechtliche Regelung als ineffektiv erweist, sondern bleibt in Geltung, wo das Sonderrecht selbst lückenhaft ist,¹¹ d.h. in diesem Falle gar keine Regelung derselben Materie vornimmt.

Deshalb bedingt einerseits ein Krieg, der unter Verletzung der VBS begonnen worden ist, nichtsdestoweniger die Anwendung der Regeln des Kriegsrechtes; das kann aber nur heißen, daß die Parteien, die damit in das Kriegsverhältnis zueinander getreten sind, beiderseits an das Kriegsrecht, d.h. jus in bello, gebunden sind. Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Krieg auf der einen Seite etwa als ein Aggressionskrieg, auf der anderen aber als "Exekutionskrieg" erscheint. - Wenn vom Krieg im Sinne des jus in bello die Rede sein soll, dann kann dies nur sinnvoll sein, wenn man das Kriegsverhältnis so versteht, daß es wenigstens zwei Parteien umfaßt. Es ist aber juristisch nicht möglich, eine derartige Rechtslage zwischen dem Paktbrecher und den sanktionierenden Staaten konstruieren zu wollen, wonach zwar die eine Partei zur anderen nach Kriegsrecht verkehren soll, für das Verhalten in der umgekehrten Richtung jedoch irgend ein "internationales Polizeirecht" oder ein sonstiger Rechtsgrund vorgewendet wird - das

¹⁰ Vgl. Kotsch 84, 272.

¹¹ Verdross: Völkerrecht (4. Aufl.), Vorwort.

positive Völkerrecht zur Zeit des Völkerbundes kennt dergleichen nicht und es sind auch bisher noch keine ernsthaften Versuche unternommen worden, das jus in bello etwa durch ein solches "internationales Polizeirecht" zu ersetzen. Wir haben in dem in § 6 lit.a oben dargelegten Kriegsbegriff, wie er in der vorliegenden Untersuchung gebraucht wird, deshalb einen solchen Kriegsbegriff eingeführt, der davon absieht, auch die causa bzw. den Titel, unter dem zum Kriege geschritten wird, zu einem Begriffselement zu machen. Wir meinen unter "Krieg im völkerrechtlichen Sinne" ausschließlich ein bestimmtes Mittel zur Ausübung physischen Zwanges gegen ein anderes Subjekt der Völkerrechtsordnung. Krieg als Rechtsmittel ist daher nur zu verstehen als das vom Völkerrecht geregelte Verfahren der Konfliktsaustragung, das objektiv-tatbestandlich als zwischenstaatliche Gewaltanwendung charakterisiert ist, wobei noch das subjektive Tatbestandsmerkmal "animus belligerendi" dazutreten muß.¹²

Es muß aber streng darauf geachtet werden, daß jetzt nicht auf dem Umweg über das subjektive Tatbestandsmerkmal des animus belligerendi versucht wird, die causa belli bzw. den titulus belli wiederum in den Kriegsbegriff hereinzubringen. Der terminus technicus "animus belligerendi" ist hier selbst frei von Werten, von causa und titulus gebraucht, und bezeichnet nur den Willen bzw. die Absicht, dieses bestimmte vom Völkerrecht an die Hand gegebene Rechtsmittel "Krieg" einzusetzen. Animus belligerendi ist also nur die Absicht, sich eines bestimmten Instruments bedienen zu wollen, d.h. Maßnahmen nach dem Kriegsrecht ergreifen zu wollen, wodurch also das Kriegsrecht für die Beziehungen zwischen diesen beiden Staaten anfällt, ohne aber den Zweck oder den Titel usw., die zum Krieg geführt oder auch berechtigt haben, selbst in den animus belligerendi herein-zuziehen. Causa, Titel bzw. Zweck liegen streng begrifflich außerhalb des Krieges selbst. Aus diesem Grunde müssen auch Exekution und Krieg als essentiell verschiedenes betrachtet werden.¹³ "Exekution" kann sich auf den Zweck oder den Titel oder auch die causa beziehen, die zu dem Krieg geführt haben, aber im Krieg selbst kommt diesen Momenten keinerlei Beachtung mehr zu, da sie den Kriegsbegriff transzendieren. Auch Exekutionskrieg ist also Krieg im völkerrechtlichen Sinne,¹⁴ und die Tatsache, daß die eine Seite den Krieg mit dem Zwecke der Exekution, die andere unter irgendwelchen sonstigen politischen Beweggründen führt, läßt den Charakter "Krieg" des Rechtsmittels, dessen sich die beiden Parteien in ihren Handlungen bedienen, unberührt. - Diese Klarstellung erscheint aus dem Grunde besonders wichtig, da verschiedentlich die Sanktionskriege der Völkerbundstaaten als Exekutionsmaßnahmen konstruiert wurden, die daher nicht Krieg sein sollen und in weiterer Folge auch nicht Fragen der Neutralität tangieren können.¹⁵ Auch Haase, der im übrigen die Be-

12 Dazu in bezug auf die etwaige Neutralitätsverletzung unten § 27.

13 So auch Haase 86, ohne aber selbst den Unterschied plausibel machen zu können.

14 Unausgesprochen liegt auch der "Botschaft" 27, dieselbe Einsicht in die Wesensverschiedenheit von "Exekution" und "Krieg" zugrunde, wiewohl sie nicht theoretisch klargestellt wird.

15 So Schücking-Wehberg 91; dieser Gedanke hat, wie angeführt, auch in der Auseinandersetzung um die "Botschaft" eine Rolle gespielt und die eigentlichen rechtlichen Verhältnisse verdunkelt.

65

deutung des subjektiven Tatbestandselementes "Kriegswille" klar herausgestellt hat,¹⁶ kann letztlich doch seine bisher gewonnenen Erkenntnisse bei der Differenzierung von Exekution und Krieg nicht nutzbar machen: Haase betrachtet nicht nur den Krieg als ein Mittel, behauptete Rechte durchsetzen zu können, sondern sieht auch in der Exekution selbst ein "Mittel zur Durchsetzung des Rechtes gegenüber dem Unrecht",¹⁷ und dieser Mangel seiner Unterscheidung führt ihn auch in eine Problematik, deren Lösung ihm nicht gelungen ist. Es stellt sich ihm so die Frage, ob noch von *animus belligerendi* gesprochen werden könnte, wenn eigentlich der Wille zur Exekution ein subjektives Moment der Sanktionierenden ist. - Dem ist aber zu entgegen, daß *animus belligerendi* und Exekutionswille einander nicht berühren, sie können vielmehr unabhängig voneinander aber auch gemeinsam gegeben sein. Denn *animus belligerendi* heißt nur der Wille, sich des besonderen Rechtsmittels "Krieg" bedienen zu wollen; der Exekutionswille ist jedoch auf die causa bzw. auf Titel und Zweck gerichtet und liegt außerhalb des Kriegsbegriffes, beide können gegeneinander jedoch keine aufhebende Wirkung haben. Exekution ist also selbst nicht ein Mittel im Sinne eines Instrumentes, wie es der Krieg an sich ist. Sie ist daher immer darauf angewiesen, sich irgend eines bestimmten Rechtsmittels zu bedienen, um effektiviert werden zu können: diplomatisches Verfahren, richterliches Verfahren, Protest, Repressalie, Krieg usw. "Exekution" ist als Mittel an sich darum nicht vorstellbar. - Aus eben diesem Grund muß der Einwand, militärische Sanktionen seien nicht Krieg, da sie Exekution seien,¹⁸ als irrelevant für die Frage, welche Kriegs- und Neutralitätsverhältnisse sich im Falle eines Sanktionskrieges ergeben, zurückgewiesen werden. So verstanden müssen militärische Sanktionen als "Kriege zum Zwecke der Exekution bestimmter Rechte" bezeichnet werden.¹⁹ Während die VBS also an der Bedeutung des *jus in bello* im Grunde genommen nichts verändern konnte, hatte sie doch das *jus ad bellum* modifiziert. Sie hat einerseits in bestimmten Fällen ein Verbot, zum Kriege zu schreiten, konstituiert und damit in manchen Fällen eine allgemeine Pflicht zu neutralem Verhalten begründet! - Und in anderen Fällen wieder ein Gebot, zum Kriege zu schreiten (Sanktion), ausgesprochen. Das Kriegsverbot und das - der Idee nach bestehende - Gebot der VBS, gegen den Friedensbrecher Sanktionen zu verhängen, sind aber nicht in gleichem Grade effektiv geworden. Das Kriegsverbot selbst war zwar in der VBS lückenhaft geblieben, hatte sich aber - soweit es in der Satzung bestand - im wesentlichen durchgesetzt, da zu seiner Effektuierung bloß Akte deklaratorischer Natur nötig gewesen waren; das belegt die Praxis in nahezu allen Fällen, da es zum Ausbruch bewaffneter Konflikte gekommen ist. - Anders

16 Haase 18 f.

17 Haase 87.

18 Vgl. dazu unten § .

19 Darum trifft so auch die "Botschaft", 27, den Kern der Sache, wenn in ihr gesagt wird: "Es ist allerdings richtig, daß die Gesamtaktionen des Völkerbundes einem allgemeinen und höheren Zweck dienen und in gewissem Sinne als polizeiliche Vollstreckung gelten können. Äußerlich aber nehmen sie doch den Verlauf von gewöhnlichen Kriegen..."

66

war es mit dem Sanktionsgebot, das der Intention nach sowohl die Verpflichtung zur Beistandsleistung unter den pakttreuen Staaten, als auch - wie in § 5 ausführlicher dargelegt worden ist - die Pflicht zum Abbruch der Beziehungen zu dem Friedensbrecher usw. umfaßte. Die Darstellung des praktischen Verhaltens zeigt allerdings, daß diese Verpflichtung nur als ein politisches Leitprinzip verstanden worden ist, nach dem sich die Völkerbundsmitglieder nach Möglichkeit richten sollen; vor allem nach der Praxis im chinesisch-japanischen Krieg 1937-1945²⁰ und im russisch-finnischen Krieg 1939-1940²¹ wird klar, daß der Völkerbund im eigentlichen Sinne nicht eine rechtliche Verpflichtung der Mitglieder begründete, dem zu Unrecht bedrängten Mitglied beizustehen, sondern daß er vielmehr nur ein System darstellte, in dem die Verschärfung der Beziehungen zum Friedensbrecher und die Beistandsleistung an die übrigen Staaten bloß erlaubt und auf bestimmte Weise durch den Völkerbund und seine Einrichtungen auch begünstigt waren. Eine engere bzw. stringenter Verpflichtung ist im Völkerbund in der Tat nicht effektuiert worden, wengleich gesagt werden muß, daß die VBS ihrer Formulierung nach einer strengeren Auffassung durchaus "nicht im Wege gestanden wäre"! Man muß aber der Interpretation der Bestimmungen über die Pflicht zur Sanktionsverhängung den Grundsatz unterstellen, daß das Interesse der Parteien an der Rechtsdurchsetzung nicht größer und ihre diesbezügliche Verpflichtung von ihnen nicht als weitergehend aufgefaßt wurde, als ihre Bereitschaft war, dafür bestimmte Opfer zu tragen. Daß es zu den geplanten Zusatzabkommen zum Ausgleich von schädigenden Rückwirkungen auf die Staaten, die selber wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen verhängen bzw. zur Unterstützung des Opfers einer satzungswidrigen Aggression nicht gekommen ist, zeigt, daß die Bereitschaft der Staaten, solche Lasten im Interesse der Rechtsdurchsetzung zu tragen, nicht weit gegangen ist. Damit konnten sich die Völkerbundsmitglieder von einer zu rigorosen Verpflichtung unter Berufung auf die Regel "ultra posse, nemo tenetur" entbunden betrachten. So haben also die in der VBS niedergelegten Verpflichtungen zur Beistandsleistung bzw. zur Sanktionierung im Falle des Rechtsbruches nur den Charakter von allgemeinen Richtlinien der Politik, von politischen Grundsatzserklärungen, denen zur Verwirklichung konkrete Rechtsakte hätten folgen müssen.

Das eigentlich Neue auf dem Gebiete der Sanktionen bestand im wesentlichen darin, eine Rechtsverletzung zu einer Angelegenheit aller anderen Rechtsgenossen derselben Gemeinschaft zu erklären, wie es in Art. 11 (1) mit den Worten geschieht: "Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League..." Vor dieser Erklärung hatte nur der von dem Rechtsbruch direkt Betroffene rechtmäßig protestieren oder Sanktionen verhängen können;²² nunmehr

²⁰ LoNs Off.Journ.1938, p.878: In seiner Resolution vom 30.September 1938 erklärte der Völkerbundrat feierlich, daß Art.16 anwendbar sei und daß "...the Members of the League are entitled not only to act as on the basis of the said finding, but also adopt individually the measures provided for in Art.16." (Unterstreichung F.G.)

²¹ Off.Journ.1939, pp. 539 ff.

²² Fischer Williams: Some Aspects 134 f; McNair 14 f, 26 f.

sollten auch Drittstaaten dazu berechtigt sein. Jede Rechtsverletzung wurde so zu einer Angelegenheit erhoben, an der die Rechtsgemeinschaft als solche Interesse haben muß.

Mit all diesen Feststellungen soll nicht versucht werden, das Wesen des Völkerbundes in seiner Totalität darzustellen; das hieße übersehen, was er als Vermittler oder in der Fortbildung der internationalen Kooperation in vielen Gebieten wertvolles geleistet hat. Hier konnte nur die soziale und rechtliche Beschaffenheit des Völkerbundes hinsichtlich des Sanktionssystems interessieren, um sehen zu können, welcher Art die Gemeinschaft war, in der die Schweiz ihre Rolle als permanent neutraler Staat verfolgt hat.

C. Die konkreten Maßnahmen der Schweiz in den Sanktionsfällen

§ 10. Vorbemerkungen

In den bisherigen Ausführungen ist das Sanktionssystem des Völkerbundes so dargestellt worden, wie es rechtlich Wirklichkeit geworden ist. Denn erst aus dem Handeln eines Mitgliedes, das eine Pflicht der VBS effektuiert, könnte ja eine Kollision mit dem Neutralitätsrecht entstehen. Die Satzung, als "Programm" des künftigen Verhaltens der Signatarstaaten, interessierte für unsere Problemstellung darum nur insoweit, als nicht die Rechtswirklichkeit diese Programmpunkte zu toten politischen Postulaten bzw. Wünschen gemacht hat.

Dieses Sanktionssystem, wie es endlich Rechtswirklichkeit erlangt hat, ist der eigentliche Bezugsrahmen des Verhaltens der Schweiz, das hier zur Diskussion steht. Hätte sich das Verhalten der Eidgenossenschaft streng an den Rahmen gehalten, der ihm mit der VBS und der Londoner Deklaration von 1921 gesteckt worden war, so wäre auch die Problemstellung unserer Untersuchung eine engere gewesen. Denn in diesem Falle hätte die Bewertung der politischen Praxis der Schweiz nur die Fragen aufgeworfen:

(1) Hat die Schweiz mit ihrem Verhalten eine Pflicht der VBS verletzt?
und

(2) Bedeutete das Beachten der Völkerbundspflichten eine Verletzung oder eine Modifikation des Neutralitätsrechtes?

Nur in der Grenzziehung der beiderseitigen, öfters widerstreitenden Pflichten hätte die Gestalt eines Rechtssatzes deutlich werden können; und nur - um weiter im Vergleich zu bleiben - im Niemandsland zwischen diesen beiden Grenzlinien, und d.h. in dem Bereich, in dem weder Neutralitäts- noch Völkerbundspflichten bestehen, hätte das Feld für die Entwicklung neuer Normen des Neutralitätsrechtes - oder des VBS Völkerbundesrechtes liegen können. Es wäre demnach zu prüfen gewesen, ob die Schweiz unter Bruch der Völkerbundspflichten dem Neutralitätsrecht den Vorrang gegeben, oder ob sie lieber das Neutralitätsrecht zugunsten des Völkerbundesrechtes verletzt hätte.

Indessen ist nicht nur im Verlaufe des Bestandes des Völkerbundes das Band seiner Pflichten loser geworden, sondern die Schweiz hat darüber hinaus noch durchzusetzen verstanden, daß sie mehr und mehr die Freiheit des Handelns erlangte, die ihr wieder erlaubte, in allen Fällen gemäß den Neutralitätspflichten handeln zu können. Dies mußte - wegen der Auflockerung des Sicherheitssystemes des Völkerbundes - nicht immer eine Verletzung eines Mitglieds- pflicht mit sich bringen.

An dem Verhalten der Schweiz im Völkerbunde wird aber in aller Schärfe die Kontur des Neutralitätsrechtes klar. Denn wenn sich die Schweiz weigert, an einer Gemeinschaftsaktion des Völkerbundes teilzunehmen, so wird sie dies mit einer besonderen Norm des Neutralitätsrechtes vor den übrigen Mitgliedern der Gemeinschaft begründen müssen. Kann sie sich jedoch nicht mit dem Hinweis auf eine positive Neutralitätspflicht rechtfertigen, dann wird ihre Nichtteilnahme als Verletzung der Völkerbundspflichten erscheinen und sanktioniert werden. - Darum wird in all jenen Fällen, da die VBS dem Neutralitätsrecht nicht derogiert hat, die Satzung zum Prüfstein des Neutralitätsrechtes werden. Denn während vor dem Auftreten des Völkerbundes viele Bereiche des politischen Handelns einfach dem freien Ermessen des Neutralen überlassen waren, wird unter der VBS schon positiv nachgewiesen werden müssen, daß ein bestimmtes Handeln deshalb erfolgt oder unterblieben ist, nur weil dies das Neutralitätsrecht so geboten hat. Es soll darum in diesem Abschnitt C das Verhalten der Schweiz - mitsamt der Begründung dazu - dargestellt werden, um es im II. Teil dieser Arbeit einer rechtlichen Analyse zu unterziehen, soweit dies für das Neutralitätsrecht von Interesse sein kann.

§ 11. Die Mitgliedschaft in den Sanktionsorganen

Im Chaco-Krieg war es zu keiner Bildung von Organen zur Beschlußfassung bzw. Durchführung des Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien gekommen. Der Dreier-Ausschuß des Völkerbundrates, der die übrigen Staaten konsultiert hatte, wie weit ihre Bereitschaft zur Verhängung eines Waffen-&c.-Embargos ginge, hatte selbst weder die Verhängung des Embargos empfohlen, noch hatte dies der Völkerbundrat selbst getan.

Die Schweiz war aber in keinem der Organe Mitglied, die Konsultationen mit Mitgliedern und Nichtmitgliedern pflegten. - Sie war auch nicht in dem Konsultativ-Komitee vertreten, von dem schließlich die Lösungsvorschläge an Bolivien und Paraguay ergingen, auf deren Ablehnung hin der Völkerbund wahrscheinlich zu Sanktionen geschritten wäre.¹

Im Verlaufe der Sanktionen im italienisch-äthiopischen Krieg war die Schweiz Mitglied vieler Organe, in denen die verschiedenen Sanktionsmaßnahmen beraten, beschlossen bzw. kontrolliert worden sind. Die Schweiz anerkannte in der Völkerbundversammlung ausdrücklich den Beschluß des Völkerbundrates, daß Italien den Sanktionsfall heraufbeschworen hatte; im Gegensatz zu Österreich und Ungarn enthielt sie sich nicht der Stimme in dieser Entscheidung.² Sie erklärte des

1 Journ.Off. Suppl.Spéc.134, p. 6.
 2 Journ.Off.Suppl.Spéc. 138, pp. 106 f.

weiteren, auch zur Mitarbeit in etwaigen Sanktionsorganen - wie im Koordinationskomitee - bereit zu sein, wenschon sie nur bei den nichtmilitärischen Sanktionen mitwirken könne.³ Die Schweiz wurde nun in der Tat Mitglied der Organe, die außerhalb des Völkerbundes standen,⁴ so vor allem im Achtzehner-Komitee, das neue und zusätzliche Vorschläge erstatten und ihre Ausführung überwachen sollte,⁵ und in weiteren Sub-Komitees dieses engeren Ausschusses. Namentlich waren dies das Sub-Komitee für die Beratung ökonomischer Sanktionsmaßnahmen⁶ und dessen "Redaktionskomitee", von dem die Formulierungen der Vorschläge ausgingen. Die Schweiz nahm in all diesen Organen regen Anteil, und wenn sie ihren Einspruch erhob, so zumeist darum, um ihre eigene Haltung und ihre eigenen wirtschaftlichen bzw. politischen Schwierigkeiten zu erläutern. Ihre Politik in diesen Organen war offensichtlich nicht darauf gerichtet, ihre Sonderstellung als permanent Neutraler mit in die Diskussion zu bringen, sondern mit dem Hinweis auf ihre Lage überhaupt eine Milderung zu erwirken, die auch jedes andere Mitglied des Völkerbundes für sich hätte geltend machen können.⁷

Hinsichtlich bestimmter Sub - Komitees erbatsich die Schweiz, nicht zum Mitglied gewählt zu werden, gleich anderen Staaten, die vorgaben, keine Experten dafür verfügbar zu haben - und die übrigen Staaten entsprachen solchen Bitten ohne weitere Diskussion. Dies war auch der Fall, als die Schweiz darum ersuchte, nicht in das Sub-Komitee für die Beratung finanzieller Maßnahmen gewählt zu werden.⁸ Die Schweiz war des weiteren auch nicht im Sub-Komitee für gegenseitigen Beistand der Sanktionsstaaten vertreten,⁹ sie blieb gleichfalls dem Sub-Komitee der Militärexperten fern.¹⁰

Am 30. September 1938, im chinesisch-japanischen Krieg, verurteilten Resolutionen des Völkerbundrates und der Völkerbundversammlung die Aggression Japans und erklärten die Völkerbundmitglieder für berechtigt, nicht nur ihre bisherigen Aktionen auf Basis dieses Spruches fortzusetzen, sondern auch individuell die in Art. 16 VBS vorgesehenen Maßnahmen zu verhängen.¹¹ Die Schweiz war auch in diesem Fall Mitglied der Völkerbundversammlung.

Ähnlich waren die Verhältnisse auch im finnisch-russischen Krieg, Nachdem eine Spezialkommission des Völkerbundes das Gegebensein des casus foederis konstatiert hatte,¹² appellierte die Völkerbundversammlung in einer Resolution¹³ an die Völkerbundstaaten, Finnland einerseits verschiedene materielle und humanitäre Hilfe zu leisten, andererseits aber alles zu unterlassen, was das Widerstandsvermögen Finnlands schwächen könnte; weitere wurde darin der General-

3 ibid. p. 107.

4 Dazu oben §§ 7, 8.

5 Journ. Off. Suppl. Spéc. 145, p. 30.

6 ibid. p. 59.

7 Dazu unten §§ 12, 13, 16.

8 Journ. Off. Suppl. Spéc. 145, p. 34.

9 ibid. p. 59.

10 ibid. p. 34.

11 Official Journal 1938, p. 878.

12 Off. Journ. 1939, p. 539.

13 ... ibid. pp. 540 f.

sekretär ermächtigt, für diese Hilfe an Finnland die technischen Dienste des Völkerbundes zur Verfügung zu stellen; und schließlich folgte noch eine Empfehlung an den Völkerbundrat, gemäß seinen Kompetenzen in diesem Falle tätig zu werden. Die Schweiz war auch diesmal wieder in der Völkerbundversammlung vertreten.

Es erhellt daraus, daß sie in ihrer Neutralität keinen Hinderungsgrund erblickte, an der Beratung und Beschlußfassung von Empfehlungen mitzuwirken, auch wenn sie selbst die Ausführung mancher dieser Empfehlungen aus Gründen ihres Neutralitätsstatus glaubte unterlassen zu müssen.

Die konkreten Maßnahmen, wie auch die Stellungnahmen der Schweiz zu den verschiedensten Sanktionen, seien in den folgenden §§ dargestellt.

§ 12. Das Embargo auf Waffen, Munition und kriegsdienlichen Materialien

Nach der Völkerbundrats-Resolution vom 19. Mai 1934, betreffend den Chaco-Konflikt,¹ hatte das Dreierkomitee bei den einzelnen Staaten erkundet, ob und wieweit diese bereit wären, an einem Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien mitzuwirken. Welche Waren darunter erfaßt werden sollten, blieb - wie auch allesübrige - dem Ermessen der Staaten völlig überlassen, da keine Vorschläge oder Empfehlungen dazu ergangen waren. - Am 31. Mai 1934 notifierte die Schweiz dem Dreierkomitee, indem sie selbst nicht vertreten war, daß sie dem Ersuchen bereits entsprochen habe und den Export von Waffen, Kriegsmaterialien und Munitionen sowohl an Bolivien als auch an Paraguay generell verboten habe, d. h. sowohl für private wie auch für staatliche Unternehmungen.² Damit hatte die Schweiz das Embargo gegen beide Kriegführende verhängt. Als aber Bolivien endlich auf ein Verfahren vor dem Völkerbund einging und die Vorschläge des Völkerbundrates nach Art. 15 VBS annahm,³ während Paraguay sie ablehnte,⁴ empfahl das beratende Komitee den Embargomächten am 16. Januar 1935,⁵ das Embargo gegen Bolivien aufzuheben, gegen Paraguay aber fortzusetzen. Die Schweiz kam dieser Empfehlung mit einem entsprechenden Beschluß des Bundesrates vom 15. März 1935 nach,⁶ und setzte den Generalsekretär des Völkerbundes am 18. März 1935⁷ davon in Kenntnis; sie hatte demnach das Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien einseitig gegen Paraguay in Kraft gelassen,

1 Siehe oben §§ 7, 8.

2 Off. Journ. 1934, p. 836. - Schweiz. Bundesblatt 1934, Bd. 1, 505.

3 Journ. Off. Suppl. Spéc. 133, pp. 38 ff.

4 ibid. pp. 44 ff.

5 ibid. pp. 49.

6 Schweiz. Bundesblatt 1935, Bd. 1, p. 440.

während mehrere Staaten, darunter alle südamerikanischen und auch Luxemburg, das Embargo gegen beide Konfliktparteien aufrecht erhielten.⁸ Im Krieg Italiens gegen Äthiopien 1935 hatte auch die Schweiz das Verdikt über Italien anerkannt und erneut ihre Solidarität mit dem Völkerbund erklärt,⁹ gleichzeitig aber ihre Vorbehalte gegen die Mitwirkung an den militärischen Sanktionen angemeldet; die Solidarität der Schweiz gehe nur so weit, als damit ihre Neutralität nicht gefährdet würde. In der Folge wurde die Schweiz auch Mitglied des Koordinationskomitees,¹⁰ und des Achtzehnerkomitees und weiterer Subkomitees,¹¹ von denen die Vorschläge für Sanktionen gegen Italien ausgingen. Am 11. Okt. 1935 wurde der Vorschlag des einseitig gegen Italien gerichteten Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien als "Proposal I" vom Koordinationskomitee auch mit Zustimmung der Schweiz angenommen,¹² wonach die Völkerbundmitglieder Maßnahmen unternehmen sollten, um ein allenfalls bestehendes Embargo gegen Äthiopien aufzuheben und den Export und Re-Export der in der angeschlossenen Liste angeführten Kriegsmaterialien nach Italien zu verbieten. Diese Liste umfaßte fünf Kategorien. Unter Kategorie I fielen alle Geschütze, Kanonen und Gewehre, Kriegsfahrzeuge, ferner Granaten, Bomben etc.; unter Kategorie 2 Kriegsschiffe, Flugzeugträger, Unterseeboote etc.; unter 3 Flugzeuge und deren Bestandteile, Flugzeugmotoren etc.; unter 4 Revolver, automatische Handfeuerwaffen und die dazugehörigen Munitionen; unter Kategorie 5 schließlich Flammenwerfer, Instrumente für den Gaskrieg und dazugehörige Giftgase, Explosivstoffe für militärische Zwecke etc.; alles in allem solche Gegenstände, die offensichtlich ausschließlich oder überwiegend nur militärischen oder kriegerischen Zwecken dienen. All diese Maßnahmen sollten auch auf laufende Verträge angewendet werden und sowohl für den Handel privater wie auch staatlicher Stellen gelten. Die Beziehung zu Art. 7 ALN, ASN war daher notwendigerweise gegeben. Die Schweiz und Luxemburg erklärten sich gegen die Einseitigkeit des Embargos¹³ und führten es in der Folge auch gegen beide Kriegführende durch; ein beidseitiges Embargo verhängten auch die USA und Deutschland, beide Nichtmitglieder des Völkerbundes.¹⁴

Während die Schweiz aber im Chaco-Konflikt keine neutralitätsrechtlichen Bedenken gegenüber einem einseitigen Embargo offiziell geltend gemacht hatte, rechtfertigte sie im Italien-Äthiopien-Krieg ihr beidseitiges Embargo im Völkerbund unter ausdrücklichem Hinweis auf ihre immerwährende Neutralität¹⁵

8 Keppler 515.
 9 Journ. Off. Suppl. Spéc. 138, pp. 106 ff.
 10 RIIA-Doc. 1935, Bd. 2, p. 193.
 11 Journ. Off. Suppl. Spéc. 145, p. 59, p. 108.
 12 Journ. Off. Suppl. Spéc. 145, pp. 14 f.
 13 Journ. Off. Suppl. Spéc. 146, pp. 13, 42, 36; und Suppl. Spéc. 150, p. 272. - Obwohl sich bei der Annahme dieses Vorschlages im Koordinationskomitee nur Ungarn der Stimme enthalten hatte; Suppl. Spéc. 145, p. 15.
 14 International Sanctions 35.
 15 Journ. Off. Suppl. Spéc. 146, p. 13, 40, 273 f.

und ihre Verpflichtungen nach Art. 7 ALN und setzte sich über alle Einwände der übrigen Völkerbundsmitglieder, daß ihr Verhalten gegen die Solidaritätspflichten der Völkerbundsgemeinschaft sei, hinweg,¹⁶ da sie sich vorbehalten hatte, nur soweit mit den übrigen Völkerbundstaaten konform zu handeln, als ihre Neutralität dadurch nicht gefährdet werde.

§ 13. Wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen

Im Chaco-Konflikt war es nur zu einem Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien gekommen, im italienisch-äthiopischen Krieg außerdem auch zu wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen.

Die Schweiz war, wie bereits angeführt, Mitglied der verschiedenen Organe, von denen die Einladungen zu den Sanktionen an die übrigen Staaten ergingen. In "Proposal II"¹ wurde vorgeschlagen, an Italien bzw. italienische Staatsangehörige keine Darlehen zu gewähren. Die Schweiz entsprach diesem Vorschlag und verbot direkte und indirekte Darlehensgeschäfte, Bankkredite und Aktienemissionen sowohl zugunsten der Regierung als auch zugunsten öffentlicher Körperschaften Italiens, und d.h. sowohl natürlicher als auch juristischer Personen mit dem Wohnsitz in Italien; sie nahm sich aber ausdrücklich aus, daß schweizerische Firmen und ihre Filialen in Italien dadurch nicht geschädigt werden dürften.² - "Proposal III"³ schlug vor, den Import von Handelswaren aus Italien zu verbieten. Die Schweiz verhängte daraufhin zwar keine Einfuhrsperre gegen Italien, sondern behielt den Import italienischer Waren auf der Grundlage von 1934 bei; sie traf aber ein Clearing-Abkommen mit Italien, um zu verhindern, daß Italien mit diesen Devisen Waren für den Bedarf der Kriegführung kaufen könne.⁴ - Nach "Proposal IV" sollten die Völkerbundsmitglieder ein Embargo auf bestimmte, in einer Liste angeführte Rohmaterialien gegen Italien verhängen.⁵ Während die Liste zu "Proposal I" noch solche Waren enthalten hatte, die offensichtlich und ausschließlich militärischen Zwecken dienten, führte die Liste zu "Proposal IV" Rohstoffe an, die für den nor-

16 Journ.Off.Suppl.Spéc.146, pp.36, 40. Vgl. dazu Schindler: Neutralität 424.

Ad. § 13:

- 1 Off.Journ.spec.Suppl.145, p.16.
- 2 Schweiz.Bundesblatt 1935, Bd. 2, p.931.
- 3 Off.Journ.Spec.Suppl.145, p.20.
- 4 Schweiz.Bundesblatt 1935, Bd.2, pp. 956 ff. Vgl. dazu auch Guggenheim:Dumbarton Oaks... 80; Schindler:Neutralität 423.
- 5 Journ.Off.Suppl.Spéc. 145, p.24. Dazu eine Resolution des Achtzehner-Komitees zur Durchführung von Proposal IV, wonach der Bestimmungsort der Exporte überprüft und der Anstieg des Exportes der Bannwaren überwacht werden sollte; Off.Journ.Spec.Suppl.146, p.47.

malen Bedarf in Friedenszeiten bestimmt sind, jedoch auch militärischen Zwecken dienen können. Ein Embargo sollte demnach verhängt werden auf alle üblichen Transporttiere wie Pferde, Maultiere, Esel, Kamele etc.; ferner auf Gummi und Kautschuk, Bauxit, Aluminium und Aluminium-Oxyde, Eisenerz und Eisenschrott, Magnesium, Nickel, Titanium, Wolfram, Vanadium und dessen Erze, und ferner eine Reihe von Eisenverbindungen, Zinn und Zinnerzen. Von diesem Embargo, so schlug des weiteren "Proposal IV" vor, sollten auch bestehende, in Erfüllung begriffene Verträge betroffen werden und sowohl der direkte als auch der indirekte Export an Italien oder italienische Firmen und Personen. Die Schweiz leistete auch diesen Vorschlägen Folge und verfügte durch einen Bundesratsbeschluss eine Ausfuhrsperrung für die ausgeführten Rohstoffe im Sinne der Vorschläge.⁶

Sofern die Schweiz in ihren Bundesratsbeschlüssen von den Empfehlungen II und III des Koordinationskomitees abgewichen war, so hatte sie dafür keine neutralitätsrechtlichen Gründe geltend gemacht.

Schon bei Beginn der Arbeit des Achtzehnerkomitees hatte die Schweizer Delegation den Antrag Argentiniens zusammen mit Polen unterstützt, die ganzen Beratungen auf der Grundlage der Resolutionen der Völkerbundversammlung vom 4. Oktober 1921 zu führen.⁷ Das Komitee hat letztlich die Frage unentschieden gelassen, ob die Verhandlungen nach diesen Leitprinzipien erfolgen sollten oder nicht. Die Schweiz berief sich jedoch zu wiederholten Malen auf sie (direkt und indirekt), und das Vorgehen bei den Sanktionen zeigt, daß eine besondere Berufung auf diese Resolutionen nicht mehr nötig war, da die Völkerbundpraxis ohnedies zu einer Anerkennung dieser Leitsätze geführt hatte.

In der Folge warb die Schweiz bei allen Gelegenheiten Verständnis für ihre besondere Lage - nicht als permanent neutraler Staat, sondern nur hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und ethnischen und sonstigen innenpolitischen Sonderverhältnisse. Bei der Diskussion um die wirtschaftlichen Sanktionen wies sie darauf hin, daß die Wirtschaftsbeziehungen zu Italien nicht für jedes Land die gleiche Bedeutung haben;⁸ für die Schweiz bilde der Handel mit Italien, vor allem wegen der Rolle der Schweiz als wichtiges Transitland für Italien,⁹ einen großen Anteil am ganzen schweizerischen Außenhandel; infolge der so gearteten Struktur der schweizerischen Wirtschaft müßten sich darum Beschäftigungsprobleme ergeben usw. - Und welches Land außer der Schweiz - so betonte der Schweizer Delegierte auch -, sehe sich vor dem Problem, die Handelsverbote mit Italien in italienischer Sprache kundzumachen?¹⁰

6 Journ.Off.Suppl.Spéc.150, pp. 272, 274. Schweiz.Bundesblatt 1935, Bd.2, 936 f.

7 Journ.Off.Suppl.Spéc.145, p.30, 47 ff. Vgl. dazu oben §§ 6, 7, 8.

8 Journ.Off.Suppl.Spéc.145, p.57.

9 ibid. p. 58.

10 ibid. p. 107 f.

Die Schweiz hatte sich so ersichtlich bemüht, keine Fragen des Neutralitätsrechtes in die Diskussion zu bringen, sondern hatte die Rechte geltend gemacht, die auch jedes andere Völkerbundmitglied in ähnlicher Lage hätte vorbringen können.¹¹ In Übereinklang mit ihren Erklärungen, die zur Londoner Deklaration von 1920 geführt hatten, bekannte sie sich darum weiterhin grundsätzlich zu den Solidaritätspflichten bezüglich der nichtmilitärischen Sanktionen des Völkerbundes. - Abgesehen von der Doppelseitigkeit des Embargos auf Waffen, Munitionen und alle weiteren Kriegsmaterialien, die sie ausdrücklich mit Art. 7 und 9 ALN begründete, vertrat sie die Ansicht, daß die Paritätspflicht des Neutralen nur auf die Verbote und Einschränkungen bezüglich solcher Güter bestehe, die ausschließlich militärischen Verwendungszwecken dienen.

§ 14. Maßnahmen in bezug auf militärische Sanktionen

Gem. dem Begehren der Schweiz war ihr in der Londoner Deklaration des Völkerbundes, vom 13. Februar 1920, zugesichert worden, daß man an sie nicht die Erwartung stellen würde, die Vorbereitung von militärischen Operationen auf ihrem Gebiet zu dulden, an militärischen Sanktionen teilzunehmen bzw. im Zuge von militärischen Sanktionen den Sanktionstruppen der übrigen Staaten das Recht des Durchzuges durch Schweizer Territorium zu gewähren. - Schon in der Botschaft vom 4. August 1919 hatte aber die Schweiz ausgesprochen, daß sie darüber hinaus noch besondere Vorkehrungen treffen müsse, um ihre Neutralität im vollen Umfang wahren zu können. Die Kollisionsmöglichkeiten zwischen der Neutralität und der Mitgliedschaft im Völkerbund mußten sich aus der Tatsache ergeben, daß sich der Sitz des Völkerbundes auf dem Territorium eines Neutralen befand. Alle Einrichtungen, sowohl zur Erledigung der Beratungen und Beschlußfassung als auch für die administrativen Arbeiten, mit den für die Bewältigung der Aufgaben nötigen Anlagen, wie Flugplatz, Sendestation etc., mußten im Falle einer militärischen Operation des Völkerbundes gem. Artt. 3, 4 und 8 ALN¹ zu neutralitätswidrigem Gebrauch führen.

a) Der Sitz des Völkerbundes in Genf

Gem. Art. 7 (1) VBS war Genf der Sitz des Völkerbundes. Daneben war in Abs. 5 dieser Satzungsbestimmung festgelegt, daß die Gebäude und anderen Besitzungen des Völkerbundes gegen Eingriffe der Schweizer Behörden geschützt sein sollten; ferner in Abs. 4, daß die zum Völkerbund entsandten Delegierten der Mitglieder

¹¹ Eine beträchtliche Anzahl von Autoren hat die Vereinbarkeit einer neutralen Haltung mit dem Völkerbund behauptet. Vgl. dazu Guggenheim: Neutr. und Art. 16, p. 270 und unten § 16.

Ad § 14:

1 Dazu unten § 28.

und auch die Funktionäre bzw. Beamten des Völkerbundes selbst diplomatische Privilegien und Immunitäten genießen sollten. Nach Abs. 2 des Art. 7 VBS konnte der Völkerbundrat jederzeit die Verlegung des Sitzes der internationalen Organisation beschließen.

Für die Schweiz bedeutete die Tatsache, daß der Völkerbund seinen Sitz auf ihrem Territorium aufgeschlagen hatte, einerseits eine höhere Sicherung und Anerkennung ihrer Neutralität - da so der Gaststaat des Völkerbundes von vornherein künftigen Konflikten fernbleiben mußte, wenn sich der Paktbrecher nicht überhaupt die Vernichtung des Völkerbundes und seiner Einrichtungen zum Ziel gesetzt hätte² -, andernteils konnte dieser Umstand auch eine Beeinträchtigung der Schweizer Neutralität mit sich bringen. Die Botschaft hatte sich bereits mit diesen Problemen auseinandergesetzt und darauf hingewiesen, daß die Tätigkeit des Völkerbundes mit den Verboten des Art. 4 AIN in Konflikt geraten könnte, wenn sich während einer militärischen Operation der Völkerbundsmitglieder deren leitende Offiziere in der Schweiz befinden,³ um gegebenenfalls militärische Maßnahmen als Sanktionen zu beschließen bzw. vorzubereiten, um die Mitglieder zur Beistellung von Truppenkontingenten oder Soldaten aufzurufen u.dgl.m. In der Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 war der Schweiz zugesichert worden, daß sie die Vorbereitung militärischer Operationen des Völkerbundes nicht zu dulden hätte. In einem nicht veröffentlichten Briefwechsel⁴ zwischen dem Generalsekretär des Völkerbundes und dem Politischen Departement des Schweizer Bundesrates war 1921 eine vorläufige Regelung getroffen worden, die dem Völkerbund die nötigen und gewünschten Freiheiten und der Schweiz ein erforderliches Maß an Einspruchsrechten gewährte, die ihr zur Wahrung der Neutralität geboten schienen. Am 20. September 1926 teilte der Generalsekretär dem Völkerbundrate den Abschluß neuer Vereinbarungen mit der Schweiz mit, die den Briefwechsel von 1921 teils zusammengefaßt, teils vervollständigt hatten.⁵ Die Schweiz räumte darin dem Völkerbund und seinen Einrichtungen die Freiheiten und Vorrechte ein, die sie üblicherweise auch den diplomatischen Missionen gewährte.⁶ In bezug auf die Delegierten der Mitgliedstaaten und die Beamten des Völkerbundssekretariates wurden die diplomatischen Privilegien und Immunitäten analog eingeführt, die ihnen ja gem. Art. 7 (4) VBS schon grundsätzlich zuerkannt worden waren. Die Schweiz erhielt aber auch die Möglichkeit, ein zivil- oder strafgerichtliches Verfahren gegen einen internationalen Beamten I. Kategorie⁷ einzuleiten, wenn der Generalsekretär auf dessen Immunität Verzicht geleistet hatte; die Beamten II. Kategorie⁸

2 Dazu oben §§ 2 ff; vgl. ferner Botschaft 47 f, 69.

3 Botschaft 69.

4 Schücking-Wahlberg 593.

5 Off. Journ. 1926, pp. 1422 ff. In diesem Übereinkommen wurde zugleich auch der Status des Internationalen Arbeitsamtes geregelt; im folgenden soll jedoch nur vom Völkerbund die Rede sein.

6 Artt. I - VI dieses Übereinkommens.

7 "personnel exterritorial".

8 "personnel non exterritorial".

sollten nur hinsichtlich ihrer amtlichen Tätigkeit und nur im Rahmen ihrer Funktionen besondere Exemption von den Gerichten der Eidgenossenschaft genießen, für alle ihre privaten Handlungen von vornherein jedoch den Schweizer Gerichten unterstehen.⁹

In Ergänzung dazu hatte gem. dem Briefwechsel von 1921 die Schweiz noch die Möglichkeit, einen Völkerbundsbeamten I.Kategorie gleichsam zur "persona non grata" zu erklären; bzw. sollte der Generalsekretär eine solche Person u.U. in einem Disziplinarverfahren zur Verantwortung ziehen können oder ihn sogar seines Dienstes entlassen, wenn er in der Schweiz dazu Veranlassung gegeben hat.¹⁰

Diese Regelungen erlaubten der Schweiz auf mehreren Wegen, solchen Handlungen auf ihrem Gebiete zu begegnen, die gegebenenfalls die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der neutralen Schweiz, als Sitzstaat des Völkerbundes, mit sich bringen konnten.

Nach verschiedenen Vorschlägen - und als repräsentativ dafür können die E. von Waldkirchs angesehen werden¹¹ - sollte die Schweiz vor allem darauf bestehen, daß die Organe des Völkerbundes ihre Beschlüsse über die Vorbereitung militärischer Aktionen wie auch über deren weitere Leitung und Kontrolle besser nicht in der Schweiz treffen sollten. - Es kam jedoch zeit des Bestehens des Völkerbundes zu keiner einzigen militärischen Sanktion, und es erfolgten auch keine weiteren offiziellen Schritte der Schweiz, um dafür Vorkehrungen zu treffen.

Zur Tätigkeit des Völkerbundssekretariates gehörte üblicherweise nicht die Vorbereitung oder Leitung militärischer Operationen.¹² Die Schweiz hat darum keine zusätzlichen Socherungsvorkehrungen getroffen. - Der Flughafen von Genf, der vom Völkerbund und den Delegierten der Mitgliedsstaaten frequentiert werden mußte, blieb weiterhin unter der ausschließlichen Kontrolle von Schweizer Behörden.¹³

Zusammen mit Art.7 VBS und der Londoner Deklaration von 1920 konnte die Schweiz nötigenfalls die Verlegung des Sitzes des Völkerbundes beantragen. Gem.Art.5 VBS hatte die Schweiz ein Mitstimmrecht, wenn die Verlegung des Völkerbundssitzes im Völkerbundrate zur Entscheidung stand, da sie als betroffener Staat den Beratungen dieses Organes beigezogen werden sollte.¹⁴

Mit der Resolution der Völkerbundversammlung, vom 18. April 1946, wurde der Amtssitz des Völkerbundes in Genf formell aufgelöst.¹⁵

9 Art. VII des genannten Übereinkommens.

10 Schücking-Wehberg 594.

11 von Waldkirch: Dauernde Neutr. 62.

12 ibid. 63.

13 Walters 379.

14 Vgl. unten § 28.

15 Off.Journ.Spec.Suppl.194, pp. 269 ff.

b) Die Telegraphen- und Nachrichten station des Völkerbundes in Genf

Schon in der Botschaft hatte die Schweiz auf die Möglichkeit verwiesen, daß der Betrieb einer Telegraphen- und Funkstation des Völkerbundes auf Schweizer Territorium gegen die Artt.3 und 8 ALN verstoßen könnte.¹⁶ Nach diesen Bestimmungen der Haager Konvention darf der Neutrale sein Territorium keiner Kriegspartei zur Verfügung stellen, um ihr so den Kontakt zu den kriegsführenden Streitkräften zu ermöglichen; im Falle eines Verbotes bzw. einer Einschränkung des nichtmilitärischen Zwecken dienenden Telegraphen und Funkverkehrs der Kriegsparteien hat der Neutrale jedoch paritätisch zu handeln. Da es aber von vornherein feststehen mußte, daß während einer militärischen Aktion des Völkerbundes der Paktbrecher, gegen den Sanktionen durchgeführt werden, nicht in gleichem Maße von diesen Einrichtungen Gebrauch machen sollte, da von vornherein nur eine disparitätische Behandlung der beiden Kriegsparteien zu erwarten gewesen wäre.

Erst 1929 war die Einrichtung einer solchen Telegraphen- und Sendeanlage im Völkerbund vorbereitet und beschlossen worden.¹⁷ Am 21.Mai 1930 unterzeichnete der Schweizer Bundesrat und der Generalsekretär des Völkerbundes ein Übereinkommen,¹⁸ in dem sich die Schweiz besondere Kontroll- und Einwirkungsrechte für den Fall einer internationalen Krise, in welche die Schweiz bzw. der Völkerbund hineingezogen werden könnte, sicherte. Die Schweiz erkannte diesen Einrichtungen einerseits denselben Schutz und dieselben Freiheiten zu, die sie auch den übrigen Einrichtungen des Völkerbundes gewährt hatte; und auch in Krisenzeiten sollten die Telegraphen und Funkanlagen als integrale Bestandteile der Gebäude des Völkerbundes überhaupt gelten.¹⁹

In Zeiten internationaler Spannungen sollten jedoch nur die amtlichen, für den Völkerbund bestimmten Nachrichten über diese Anlagen übermittelt werden, und hinsichtlich der Mitteilungen privater Natur sollten die Anlagen der Schweiz beansprucht werden und somit allen Einschränkungen und Kontrollen, die von den Schweizer Behörden angeordnet werden, unterliegen.²⁰ - Darüber hinaus war der Schweiz in der Resolution der Völkerbundversammlung, vom 24.September 1929, noch das Recht in Aussicht gestellt worden, durch einen Beobachter auf dieser Sendestation vertreten zu sein. Art.9 der Vereinbarung von 1930 führte dazu aus, daß dieser Beobachter und seine Assistenten Einsicht in alle Arbeiten der Station nehmen können, um der Schweiz zu garantieren, daß durch die Sendetätigkeit des Völkerbundes nicht die Neutralität der Schweiz berührt werde, so wie dies der Völkerbundrat in der Londoner Deklaration von 1920 der Schweiz zugesichert hatte.²¹

16 Botschaft 70.

17 Journ.Off.Suppl.Spéc. 74, p. 29; und Suppl.Spéc. 75, pp. 164 ff.

18 League Doc. C.191.M.91.1930.VIII.

19 Art. 3 der Vereinbarung.

20 Art. 7 dieser Vereinbarung.

21 Art. 9 (3) dieser Vereinbarung lautet wörtlich: "The Secretary-General and the services controlled by him shall refrain from any communication of a nature to affect the regime of the neutrality of Switzerland as defined in the Declaration of London of February 13 th. 1920."

In der Resolution der X. Völkerbundversammlung, vom 24. September 1929, war überdies noch erklärt worden, daß die Benutzung dieser Sendestation durch den Völkerbund in Krisenzeiten in keiner Weise eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz nach sich ziehen könnte.²²

Damit schienen der Schweiz ausreichende Sicherheiten gegeben zu sein.²³ Obschon der Völkerbund weiters im II. Weltkrieg nicht aktiv geworden war, richtete der Schweizer Bundesrat am 27. Januar 1940 einen Brief an den Generalsekretär des Völkerbundes und löste mit Wirkung vom 2. Februar 1942 das Abkommen (vom 21. Mai 1930),²⁴ womit auch de jure der Völkerbund seine Sendetätigkeit in der Schweiz einstellte.

§ 15. Die Mitwirkung an Polizeiaktionen des Völkerbundes

Anstelle von militärischen Zwangsmaßnahmen war es im Völkerbund nur zu wirtschaftlichen Sanktionen gekommen. Man hatte aber gleichwohl erkannt, daß eine internationale Polizeitruppe in manchen Konfliktsituationen bessere Dienste leisten könne, um die Auseeitung eines bestehenden Konfliktes zu verhindern, die andernfalls vielleicht den Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen nötig gemacht hätte. - Wie in § 8 oben eingehend dargelegt, sollten und konnten die internationalen Truppenkörper nicht als Sanktionsorgan betrachtet werden. Die Erstellung eines solchen Polizeiorganes war von der VBS gar nicht ausdrücklich vorgesehen worden, und der Rechtsgrund dazu konnte also nicht in Art. 16 VBS sondern in Art. 15 VBS liegen. Die Aufgaben dieser Polizeitruppen war von vornherein streng beschränkt auf Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsfunktionen; hinsichtlich ihres Zustandekommens, ihrer Zusammensetzung, ihrer Kontrolle und Leitung waren sie "international"; der Einsatz dieser Truppen war in allen Fällen abhängig vom Einverständnis sämtlicher betroffener und - tatsächlich oder möglicherweise - interessierter Staaten; ihre Finanzierung sollte gleichfalls von allen Völkerbundsmitgliedern gemeinsam getragen werden¹ etc.

22 Journ. Off. Suppl. Spéc. 74, p. 29.

23 Journ. Off. Suppl. Spéc. 75, pp. 164 f.

24 League Doc. C. 56. M. 53. 1941. VIII.

Ad § 15:

1 Im Wilna-Konflikt sollten die Kontingente beistellenden Staaten deren Kosten bis zu der Höhe selbst tragen, die durch ihren Aufenthalt auch im eigenen Land entstanden wären. Alle darüber hinausgehenden Kosten sollten jedoch aus dem ordentlichen Völkerbundsbudget für 1922 beglichen werden; Off. Journ. 1921, p. 5. - Im Leticia-Konflikt erwachsen dem Völkerbund durch den Einsatz kolumbianischer Truppen keine zusätzlichen Kosten. - Für die Saar Truppen wurde die Finanzierung, soweit die Regierung dafür nicht besondere Kredite zur Verfügung gestellt hatten, aus dem Fonds für die Auslagen zur Durchführung des Plebiszites gedeckt; Off. Journ. 1934, p. 1762.

a) Die Beistellung von Kontingenten

Als im Wilna-Konflikt an die Schweiz der Gedanke herangetragen worden war, ein Truppenkontingent zu der geplanten internationalen Polizeimacht zu entsenden, lehnte sie ab.² Eines besonderen Grundes dazu bedurfte sie nicht, da nach der VBS kein Staat verpflichtet war, an einem derartigen Vorhaben mitzuwirken. Für die späteren internationalen Polizeitruppen, die der Völkerbund in Leticia und beim Saar-Plebiszit einsetzte, war die Mitwirkung der Schweiz nicht mehr erwogen worden.

b) Das Recht des Durchzuges für internationale Polizeitruppen

Am 21. Dezember 1920 ersuchte der Völkerbundrat über Vermittlung der französischen Botschaft in Bern die Schweiz, den Durchzug der für Wilna bestimmten Polizeikontingente durch Schweizer Territorium zu gewähren.³ Dieser Durchzug wäre nötig gewesen, um das französische und spanische Kontingent weiter über Österreich und die Tschechoslowakei nach Polen befördern zu können. In der Antwortnote⁴ vom 12. Februar 1921 wies die Schweiz auch dieses Ansuchen ab. In der Begründung dieser Entscheidung erklärte der Bundesrat, daß die Schweiz unter keiner rechtlichen Verpflichtung stünde, die Truppenpassage zuzulassen; andererseits würde das Neutralitätsrecht die Passage solcher Truppen, die nicht für kriegerische Zwecke gedacht seien, nicht verbieten; die Ablehnung stütze sich jedoch auf ein allgemeines Souveränitätsrecht. Als politisches Moment führte die Schweiz die Tatsache an, daß die Zustimmung der von dem Wilna-Konflikt direkt oder indirekt betroffenen Parteien nicht absolut gesichert sei. - Am 26. Februar 1921 vertrat auch die Schweizer Delegation vor dem Völkerbundrat den Standpunkt der Schweiz⁵ und betonte, daß es der Schweiz rechtlich zwar möglich wäre, das Durchzugsrecht zuzugestehen, da der absolut friedliche Charakter der Truppen nicht angezweifelt werden könne, doch sei zu befürchten, daß es wegen der Haltung der USSR zum ganzen Wilna-Problem doch zu einer bewaffneten Auseinandersetzung kommen könnte. Sonach müßte die Neutralität der Schweiz rückwirkend kompromittiert werden. Bei diesem Standpunkt verharrte die Schweiz und der Völkerbundrat mußte diese entschlossene Haltung zur Kenntnis nehmen.

Ein weiterer Versuch, die Schweiz zur Einräumung eines solchen Rechtes zu bewegen, war seitens des Völkerbundes nicht mehr unternommen worden, und bei den späteren Polizeiaktionen war eine Passage über Schweizer Gebiet auch nicht nötig gewesen.

2 von Bülow 205.

3 von Waldkirch: Dauernde Neutr. 53.

4 Off. Journ. 1921, pp. 172 ff, Annex I.

5 Off. Journ. 1921, p. 171 f.

§ 16. Die Rückkehr der Schweiz zur "integralen Neutralität"

In Abschnitt B ist oben gezeigt worden, wie die Völkerbundmitglieder das Sanktionssystem der Bundesgemeinschaft mehr und mehr aufgeweicht haben. Dieser Prozeß, der den Völkerbund von seinem ursprünglichen Anliegen mit der Zeit ganz abgeführt hatte, wurde in besonderem Maße noch von den Staaten gefördert, die sich im I. Weltkrieg als Neutrale erklärt bzw. auch behauptet hatten. Nachdem es den Neutralen nicht gelungen war, auf der Pariser Gründungskonferenz im März 1919 eine Entschärfung der Sanktionsbestimmungen der VBS durchzusetzen,¹ so daß bestimmte Staaten prinzipiell von der Mitwirkung an den Sanktionen des Völkerbundes ausgenommen bleiben konnten,² einigten sich die Ausschüsse der nordischen Staaten schon 1920 auf ihre künftige Sanktionspolitik: Sie strebten einen Ausbau der präventiven Einrichtungen des Völkerbundes an, wie z.B. eine für alle Fälle obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit, einen größeren Nachdruck auf die Lösung des Rüstungsproblems, die Berücksichtigung der verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihrer Beteiligung an den nichtmilitärischen Sanktionen etc.³

Damit konform gingen auch die Interessen der anderen Neutralen. Die Schweiz hatte, wie W.E. Rappard 1925 ausführte, schon seit den Anfängen des Völkerbundes alles darauf gerichtet, "auf dem Wege des Abänderungsantrages oder der Interpretation das im Pakt vorgesehene System der Sanktionen geschmeidiger zu machen und seine Härte zu lindern."⁴ Durch die Mitwirkung Max Hubers an den Beratungen der Internationalen Blockadekommission wurde schließlich die Interpretation der Sanktionsbestimmungen der VBS durchgesetzt, wie sie in den interpretativen Resolutionen der Völkerbundversammlung vom 4. Oktober 1921 zum Ausdruck kam.⁵

Die Schweiz erreichte so, "daß die Lösungen, welche die Versammlung dem Problem der Handhabung der wirtschaftlichen Waffe gibt, im wesentlichen der Auslegung des Art. 16 entsprechen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. Aug. 1919, insbesondere mit Bezug auf das Verhältnis der Schweiz zu wirtschaftlichen Aktionen des Völkerbundes vertreten hat. Die Mehrheit der Versammlung hat sich damit zu einem Standpunkte bekannt, der den Auffassungen der Schweiz hinreichende Gewähr bietet."⁶

Daß damit freilich die Wirksamkeit des ganzen Sanktionssystems wesentlich beeinträchtigt wurde, ist nur zu deutlich.⁷

1 Vgl. dazu Munch: Völkerbundpolitik 6 ff.
 2 Munch ibid. 12.
 3 ibid. 14 ff.
 4 Rappard 91.
 5 Siehe oben Abschnitt B.
 6 Rappard 95.
 7 Dazu insbesondere oben §§ 7 und 8.

Das Versagen des Sanktionssystems im chinesisch-japanischen Konflikt 1932 und die Erfolglosigkeit der Sanktionen gegen Italien 1935, die an der nötigen Entschlossenheit der Sanktionsstaaten zweifeln ließen, illustrieren die Aushöhlung des Sicherheits- und Sanktionssystems.

Andererseits hatte für die Schweiz die teilweise Mitwirkung an den Sanktionen gegen das benachbarte Italien eine äußerst kritische Lage heraufbeschworen. Es mußte ihr klar werden, daß eine Berufung auf formelle, theoretische Rechte, die kaum ernstlich angezweifelt werden könnten, im Falle eines größeren kriegerischen Konfliktes an ihren Grenzen nicht die gewünschte politische Garantie zu geben vermochten, daß in der Tat die Neutralität der Schweiz weiterhin respektiert werde.

Der II. Weltkrieg warf seine Schatten voraus. Deutschland und Italien, beide unmittelbare Nachbarn der Eidgenossenschaft, traten aus dem Völkerbund aus; neben der Achse Berlin-Rom machten sich auch andere Blockbildungen bemerkbar,⁸ die wiederum zu einer Lähmung des Völkerbund-Sicherheitssystems führen mußten. Der sogenannte "Anschluß Österreichs an Deutschland" vom 12./13. März 1938 und die zunehmenden Spannungen der Staaten rings um die Schweiz lösten die stärksten Befürchtungen in der Schweiz aus, daß auch ihr ein solches Schicksal wie dem kleinen Österreich nicht erspart bleiben sollte, wenn sie nicht von ihrer "differentiellen Neutralitätspolitik" rechtzeitig abwich.

Schon nach dem Versagen der Sanktionen gegen Italien hatte mit Beginn 1937 in der Schweiz eine Initiativbewegung eingesetzt, die eine verfassungsrechtliche Verankerung des Verbotes jeglicher wirtschaftlicher Sanktionen der Schweiz anstrebte.⁹ Da sich die Befürchtung der Schweiz, daß sie durch ihr Fernbleiben vom Völkerbund im Sanktionsfalle von beiden Seiten einem totalen wirtschaftlichen Boykott ausgesetzt sein sollte, bzw. daß ihre wirtschaftlichen Beziehungen durch die sanktionierenden Staaten abgeschnitten werden, als unbegründet erwiesen hatte, da der Völkerbund nicht die Geschlossenheit hatte, die ihm anfänglich zugedacht war, konnte sie sich leichter außerhalb der wirtschaftlichen Solidaraktionen des Völkerbundes stellen. Dazu kam, daß nun ein künftiger Konflikt zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern gerade an den Grenzen der Schweiz ausgetragen werden mußte, da die Hälfte ihrer unmittelbaren Nachbarstaaten Mitglied bzw. Nichtmitglied beim Völkerbund war, wenn von Liechtenstein abgesehen werden kann.

Der Schweizer Bundesrat reagierte rasch. Am 21. März 1938 erklärte er vor der Bundesversammlung, daß die Schweiz bereit und entschlossen sei, sich gegen jede Partei zu verteidigen, daß andererseits aber im besonderen das Unterhalten von korrekten und freundlichen Beziehungen nötig sei.¹⁰ Und ca. einen Monat später, am 29. April 1938, trat die Schweiz mit einem Memorandum¹¹ an den Völkerbundrat

8 Vgl. dazu Bonjour 116 ff.

9 Schindler: Neutralität 435 ff.

10 ibid. 438.

11 Journ. Off. 1938, p. 385 f.

heran, in dem sie ihn davon in Kenntnis setzte, künftig auch nicht mehr an nichtmilitärischen Sanktionen mitwirken zu wollen.

In der Erklärung zu diesem Schritt führte das Memorandum aus, daß sie die politische Lage innerhalb und außerhalb des Völkerbundes von der zur Zeit des Beitrittes der Schweiz in den Völkerbund grundlegend gewandelt hätte. Wichtige Staaten seien immer noch nicht Mitglied geworden, andere bedeutende Mächte seien bereits wieder ausgetreten; das Sanktionssystem sei in vielen Fällen gar nicht zur Anwendung gekommen, und statt der vorgesehenen Abrüstung sei eine Aufrüstung aller Staaten zu beobachten, wie dies nie zuvor der Fall gewesen sei. Aus diesem Grunde könne der Völkerbund der Schweiz auch nicht mehr die nötigen Garantien geben, wenn sie gemäß ihrer Solidaritätserklärung von 1919 diskriminierende wirtschaftliche Maßnahmen anordne, und wenn sie auf diese Weise riskiere, von einem Kriegführenden so behandelt zu werden, als hätte sie einen militärischen feindlichen Akt gegen ihn verübt. Sie werde aber in allen jenen Fragen weiterhin gemeinschaftlich mit den übrigen Völkerbundsmitgliedern handeln, die in keiner Weise dem Neutralitätsstatus berühren. "Elle se considère cependant en droit de demander qua sa neutralité intégrale soit expressement reconnue dans le cadre de la Société des Nations."¹²

Der Völkerbundrat nahm einstimmig, jedoch bei Stimmenthaltung der USSR, in seiner Resolution dazu Stellung.¹³ Er erklärte, diese Absicht der Schweiz zur Kenntnis zu nehmen und gab ihr überdies die Zusicherung, daß er die Schweiz künftig, in Rücksicht auf ihre immerwährende Neutralität, zu keiner Mitwirkung an irgendwelchen Sanktionen einladen werde.

Damit hatte die Eidgenossenschaft eine Erweiterung ihrer Sonderstellung im Sanktionssystem des Völkerbundes erreicht, die über die Zugeständnis der Londoner Deklaration von 1920 in vielem hinausging. Während der Völkerbundrat damals nur aussprach, daß die Schweiz von der Teilnahme an den militärischen Sanktionen ausgenommen bleiben sollte, um nicht in Konflikt mit ihrer Neutralität geraten zu müssen, hatte er nicht alle Kollisionsmöglichkeiten zwischen den Neutralitätspflichten und den Mitgliedschaftspflichten im Völkerbund beseitigen können. Die Schweiz mußte so - je länger sie als Mitglied des Völkerbundes wirkte - auch erkennen, daß sie noch weitere Pflichten der VBS einschränken müsse, wenn sie ihre Neutralität voll bewahren wollte.¹⁴ Und wenn sie auch bei der Verhängung wirtschaftlich diskriminierender Handlungen selbst die Neutralität nicht verletzen sollte, so konnte sie sich doch nicht den Gefahren verschließen, die eine solche Politik mit sich bringen mußte. Sie versuchte deshalb, "soviel als möglich die Neutralität, die ihr nur im militärischen Sinne zugestanden war, auch auf das ökonomische Gebiet auszudehnen",¹⁵ d.h. genauer gesagt, sie erstrebte auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Sanktionen eine

12 *ibid.* 387.

13 *ibid.* 369.

14 Siehe unten in § 26 bezüglich des Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien.

15 Rappard 96.

solche Sonderstellung, die ihr hinsichtlich der militärischen Aktionen des Völkerbundes eingeräumt worden war.

Allgemein hatte, als einmal die vor dem II. Weltkrieg heraufziehenden politischen Gefahren erkannt waren, eine wahre "Flucht in die Neutralität"¹⁶ der kleinen und schwachen Völkerbundsmitglieder eingesetzt. Dies war ihnen umso eher möglich, als sie ja auf eine solche Auflösung des Sicherheits- und Sanktionensystems hingewirkt hatten, die es jedem Völkerbundstaat erlauben konnte, zeit einer Sanktionsaktion des Völkerbundes neutral zu bleiben.¹⁷

Der Delegierte der USSR hatte sich in der Völkerbundratsitzung, in der dem Begehren der Schweiz 1938 entsprochen wurde, seiner Stimme enthalten, weil er Bedenken über die Zuständigkeit des Völkerbundes hatte.¹⁸ Überdies verteidigte er aber in bezug auf die Vereinbarkeit wirtschaftlicher Sanktionen mit der Neutralität dieselben Thesen, welche die Schweiz seit 1919 bisher immer vertreten hatte. Und es verdient besonders vermerkt zu werden, daß Litvinov dabei auf keinen Widerspruch der übrigen Mitglieder des Völkerbundes gestoßen war. - Diese Kompetenz des Völkerbundesrates kann aber nicht in Frage stehen. Laut Artt. 3(3) und 4 (4) VBS haben der Völkerbundrat und die Völkerbundversammlung konkurrierende Generalkompetenz in bezug auf jede Angelegenheit innerhalb des Tätigkeitsbereiches des Völkerbundes, für welche die VBS nicht ausdrücklich die ausschließliche Kompetenz des einen oder des anderen Organes ausgesprochen hat. Wenn Litvinov darum die Frage aufwirft, ob nicht besser die Völkerbundversammlung mit der Stellungnahme zu dem Begehren der Schweiz befaßt werden solle, da es sich um eine Angelegenheit handle, die die Interessen aller Bundesmitglieder berühre,¹⁹ so hat dies nur politisches, nicht aber rechtliches Gewicht. Wenn auch strittig sein kann, ob der Völkerbundrat einem Mitglied eine solche "satzungswidrige" Stellung überhaupt einräumen konnte,²⁰ so muß doch außer Zweifel stehen, daß das Begehren der Schweiz und die Resolution des Völkerbundesrates in der Folge effektiv geworden sind. Der Völkerbundrat war nach den Bestimmungen der VBS nicht kompetent, ein Mitglied zur Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen aufzurufen, darum kann auch die Resolution des

16 So Grewe, zit. bei Duttwyler 15.

17 Luxemburg hatte von diesem Recht Gebrauch gemacht und sich während der Sanktionen gegen Italien auf ihre "neutralité perpetuelle" berufen, die ihrer Auffassung nach die Pflichten der VBS einschränke. Journ.Off.Suppl. Spéc.146, p.42. - Vgl. ferner Cohn: Neo-Neutrality 245.

18 Journ.Off.1938, p.371.

19 ibid. 372.

20 Vgl. Keppler 537; Schindler: Neutralität 443. Verdross: Dauernde Neutr. 348 ist der Ansicht, daß der Völkerbundrat die Schweiz von ihren Verpflichtungen gar nicht hätte befreien können, da die Mitglieder direkt nach der VBS zur Verhängung von Sanktionen verpflichtet gewesen seien, und weil zum ändern die Beschlüsse des Völkerbundesrates keinerlei verbindliche Wirkung gehabt hätten. Der erste dieser Einwände mag mit dem Hinweis auf die Ausführungen des Abschnittes B entkräftet werden; zum zweiten ist zu sagen, daß der Beschluß des Völkerbundesrates unbestrittenermaßen rechtliche Wirkung für den Völkerbund, bzw. den Völkerbundrat als dessen Organ, selbst haben mußte.

Völkerbundesrates nicht die Wirkung einer rechtsgültigen Befreiung von einer Pflicht der VBS haben. Die Kompetenz zu einer solchen Befreiung müßte in der Tat höchst fraglich sein. Keppler weist aber auf eine andere Bedeutung dieses Aktes hin: Nach Art. 16 (4) VBS war der Völkerbundrat kompetent, eine Pflichtverletzung durch ein Mitglied mit dem Ausstoß desselben aus der Paktgemeinschaft zu sanktionieren; die Völkerbundversammlung konnte einem Beschluß höchstens beitreten oder ihn verwerfen, sie konnte jedoch nicht selbst die Initiative zu einem Ausschluß ergreifen. Auf dieses Recht des Art. 16 (4) VBS hatte der Völkerbundrat - wie Keppler überzeugend konkludiert²¹ - in seiner Erklärung verzichtet. Damit hatte er den Ausschluß der Schweiz - sofern er als Sanktion auf die Nichtteilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen gedacht sein sollte - unmöglich gemacht. - Ein anderes ist es, daß die Schweiz nur von einem solchen Recht Gebrauch gemacht hatte, das - wenigstens seit den Resolutionen von 1921 - mit guten Gründen auch jedes andere Mitglied für sich hätte geltend machen können.

Mit diesem Akt 1938 fand die differentielle Neutralitätspolitik der Schweiz ihren Abschluß.

In den folgenden Abschnitten wird zu untersuchen sein, welche Bewertung das Verhalten der Schweiz in Hinsicht auf das Sanktionssystem des Völkerbundes erfahren muß, und welche Ableitungen sich daraus für die Fragen des Neutralitätsrechtes ergeben.

21 So Keppler 540.

II. Teil

DAS NEUTRALITÄTSRECHT
ZUR ZEIT DES VÖLKERBUNDES
UND DIE PRAXIS DER SCHWEIZ

87

§ 17. Vorbemerkungen zum II. Teil

Nach der Darstellung des I. Teiles, des Verhaltens der Schweiz im Rahmen des Sanktionssystems des Völkerbundes, soll nunmehr die rechtliche Wertung der Schweizer Praxis nach dem Neutralitätsrecht zur Zeit des Völkerbundes folgen. Dazu bedarf es der Klärung verschiedener Besonderheiten des Neutralitätsrechtes im allgemeinen, um bei der Diskussion spezieller Normen auf gesicherte Voraussetzungen zurück verweisen zu können. Nur soweit dies für unseren engeren Problembereich von Bedeutung ist, muß eingegangen werden auf den Charakter des Neutralitätsrechtes als Recht der Kompromisse und als Recht der Ausnahmeregelungen. Da auch weiterhin zwischen dem Neutralen und den Kriegführenden das Friedensvölkerrecht in Geltung verbleibt, behält es so seine grundlegende und umfassende Bedeutung auch für die Zeit des Anfalles der Neutralität. In den Auseinandersetzungen des Abschnittes D wird darum gerade auf dieses elementare Rechtsverhältnis im besonderen verwiesen. Die Ausführlichkeit eben dieses Abschnittes glauben wir dadurch gerechtfertigt zu sehen, daß somit die Diskussion der konkreten und speziellen Probleme der Schweizer Neutralität konzentrierter ausfallen kann. Dazu bedarf es des weiteren einer Durchleuchtung und Abklärung verschiedener politischer Begriffe auf ihren rechtlichen Sinngehalt hin. Gerade in dem Fragenbereiche der wirtschaftlichen Neutralität - aufgeworfen durch die Übung neutralen Verhaltens im Völkerbund - ist die Diskussion zwei Jahrzehnte lang mit politischen Begriffen im rechtlichen - oder scheinrechtlichen - Gewand geführt worden. Daß diese Auseinandersetzungen deswegen juristisch nicht sehr fruchtbar sein konnten, erklärt sich daraus, daß die Syllogismen nicht von einigermaßen gesicherten Prämissen ausgehen konnten. - Wo dies der Rahmen unserer Arbeit erlaubt und wo dies besonders für den Fortgang der weiteren Arbeit notwendig wird, müssen darum verschiedene Begriffe klargelegt werden. Ebenso ist es erforderlich, die besonderen Rechtsverhältnisse zu untersuchen, die sich nur dadurch ergeben, daß der Neutrale innerhalb eines Sicherheitssystemes steht. Dies ergibt nun viele Möglichkeiten, auf die eine oder andere Weise auf die Seite der Staaten gezogen zu werden, die einen Sanktionskrieg durchführen, und somit direkt oder indirekt seine Neutralität zu verletzen oder ganz einzubüßen. Durch die Mitgliedschaft in dem organisierten Sicherheitssystem, durch die institutionalisierte Kooperation, ergeben sich besondere Verknüpfungsmomente, so daß die isolierte Neutralität des I. Weltkrieges nunmehr in einem Netz der Beziehungen und Verknüpfungen steht, somit also in ganz anderen Verhältnissen seinen Status nach dem alten Recht zu wahren hat. Wenn der Neutrale sich nun an den militärischen und sonstigen Maßnahmen der Gemeinschaft zwar nicht beteiligt, weil er damit offensichtlich seine Pflichten als Neutraler verletzen müßte, so ist doch zu prüfen, ob nicht allein schon in der Tatsache der Mitgliedschaft in

der Organisation eine direkte Parteinahme gesehen werden kann; oder ob nicht die Mitwirkung in den verschiedenen Organen der Gemeinschaft - Beratung und Beschlußfassung über Sanktionsmaßnahmen - neutralitätswidrig sein muß.

Systematisch müßten diese Probleme vor allen weiteren Untersuchungen und Überlegungen in Angriff genommen werden, d.h. ehe noch auf die konkreten Aktionen eingegangen wird, an denen die Schweiz sich beteiligt hat; arbeitstechnisch stellen wir sie aber an den Schluß unserer Arbeit, da sie auf die Erkenntnisse aufbauen müssen, die sich aus den nunmehr folgenden beiden Abschnitten ergeben werden.

Zum Abschluß der Auseinandersetzung wird das Problem des Verhältnisses von "Bundesexekution" und "Krieg" noch einmal aufgerollt werden. Im Lichte der Untersuchungsergebnisse der vorangehenden Abschnitte, vor allem der Strukturanalysen des Völkerbundes und seines Sanktionssystemes, wird sich zeigen, welche Zukunft die Neutralität - wie sie von der Schweiz im Völkerbunde gepflegt worden ist - in einer internationalen Friedensorganisation haben kann, die sich ähnliche Ziele wie der Völkerbund gesetzt hat und die, ihrer Struktur nach, in höherem Maße organisiert und integriert ist als der Völkerbund.

D. Allgemeine Probleme des Neutralitätsrechts in bezug auf das Sanktionssystem

§ 18. Das Neutralitätsrecht im allgemeinen

a) Der Kompromißcharakter des Neutralitätsrechtes

Kein Bereich des Völkerrechts steht so sehr unter dem Zeichen des Kompromisses wie der des Kriegesrechtes und des Neutralitätsrechtes.

Das Kriegsrecht ist im allgemeinen gekennzeichnet durch die Gegensätzlichkeit der Interessen der Kriegführenden, die sich oft noch auf verschiedene "Kriegsbegriffe"¹ stützen. Dazu treten weitere Schwierigkeiten: Das Kriegsrecht versucht, die "Notwendigkeiten des Krieges mit den Geboten einer Humanität auf einen Rechtsboden zu stellen"² und so allgemein geltende Grenzen des Schädigungsrechtes festzulegen; andererseits muß es auch den Verschiedenheiten des See-, Land- oder Luftkrieges mit angemessenen Sonderbestimmungen entsprechen, die in den völlig anders gearteten Kriegsschauplätzen und Kriegsmitteln begründet sind -, ohne aber von einheitlichen Normen und Prinzipien zusehr abzuweichen und durch lauter kasuistische Regelungen die Rechtslage allzu unübersichtlich zu machen.³ Kriegsnotwendigkeit und Gebote der Humanität lassen sich nur in einem Kompromiß "vereinbaren", und ebenso ist es mit den verschiedenen Kriegsnotwendigkeiten der verschiedenen Kriegsorten. Ein zusätzliches Kompromiß trifft das Neutralitätsrecht. Der Neutrale nimmt keinen Anteil an den Kriegshandlungen. Er steht zwar außerhalb des Kriegsvölkerrechtes, das mit dem Beginn des Krieges das Verhalten zwischen den Kriegführenden regelt - aber er ist doch auch von den Wirkungen der veränderten Verhältnisse betroffen. So ist eine Kollision der Interessen der Kriegführenden mit denen der Neutralen unvermeidlich. Im Krieg auf hoher See befinden sich die Neutralen mit den Kriegführenden auf einer "Straße". Was für den Neutralen der Handelsweg ist, auf dem er Freiheit des Verkehrs fordert, ist für die Kriegführenden der beste Ort, um auch den Gegner treffen zu können. "Niemals werden die Kriegführenden den Neutralen ein solches Maß von Freiheit zugestehen, daß ihnen der Erfolg ihrer kriegerischen Unternehmungen vereitelt oder auch nur wesentlich beeinträchtigt wird," so sieht

1 Vgl. die Unterschiede des anglo-amerikanischen zum kontinentaleuropäischen Kriegsbegriff, bei Kötzsch 48, Kunz: Kriegsrecht 2 ff, Mendelssohn-Bartholdy.

2 Vgl. dazu Abs. 5 der Präambel zum LKA: "Nach der Auffassung der hohen vertragschließenden Teile sollen diese Bestimmungen, deren Abfassung durch den Wunsch angeregt wurde die Leiden des Krieges zu mildern, soweit es die militärischen Interessen gestatten, den Kriegführenden als allgemeine Richtschnur für ihr Verhalten in den Beziehungen untereinander und mit der Be-

Heinrich Triepel⁴ den Interessenantagonismus von der Seite eines Kriegführenden her. Max Huber, von der Sicht des Neutralen bestimmt, beschreibt "das Interesse der Neutralen, von dem Kriege so wenig als irgend möglich in Mitleidenschaft gezogen zu werden, und dasjenige der Kriegführenden in der Verfolgung der Kriegsziele durch Rücksichten auf die Neutralen nicht gehemmt zu sein"⁵ als das Charakteristikum der Interessenpolarität. - Das Höchstmaß des Zugeständnisses der Kriegführenden an die Neutralen ist zugleich das Mindestmaß der Forderungen des Neutralen an die Kriegführenden - und umgekehrt.⁶ "Il ne faut pas s'etonner, si ce compromis n'est pas trop rationnel", bemerkt HJ.Hammarskjöld zutreffend⁷.

b) Der Ausnahmecharakter des Neutralitätsrechtes

Manche Regeln des Kriegsvölkerrechtes sind sowohl für die Neutralität als auch für alle Arten von Kriegen gültig - so z.B. die "Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten", vom 18.Okt.1907, die St.Petersburger Erklärung von 1868 über das Verbot bestimmter Wurfgeschosse, die Erklärung des Verbots von Dum-Dum-Geschossen der I.Haager Friedenskonferenz von 1899, das Genfer Protokoll vom 17.Juni 1925 über das Verbot des Gaskrieges etc. Viele der Bestimmungen des Seekriegsrechtes sind unzweifelhaft auch auf den Landkrieg anwendbar, wie z.B. die eben angeführten Konventionen über das Verbot bestimmter Waffen, Konventionen über die Behandlung Kriegsgefangener usw. Andere aber sind vernünftigerweise nur in dem Bereiche des Land-, See- oder Luftkrieges anwendbar, da sie zu sehr auf deren Sonderverhältnisse abgestellt sind - so z.B. die Normen über die Stellung des Privateigentums und das Beuterecht, die Regeln über die militärische Gewalt auf besetzten Gebieten usw.

Gleiches muß auch über die Regeln der Neutralität gesagt werden, die ja in Hinsicht auf die Kriegshandlungen notwendig geworden sind. Eine Gruppe von Rechtsätzen hat allgemeine Geltung, sowohl im See-, Land- oder Luftkrieg, und es ist gleichgültig, ob sie sich im Abkommen über die Neutralität im See- oder Landkrieg finden - so z.B. die Bestimmungen des ALN über die Benutzung von Nachrichtenanlagen,⁸ die Artt. 11 bis 15 ALN über die Behandlung der Angehörigen einer Kriegsmacht durch den Neutralen, die Rechtsstellung der "neutralen Personen"⁹ usw. - Die Verschiedenheiten der Kriegserfordernisse im Seekrieg und Landkrieg führen jedoch dazu, daß dem Neutralen im Seekrieg eine Handlung erlaubt sein kann, die - ihrem Wesen nach -, übertragen auf die Verhältnisse des Landkrieges, in diesem absolut verboten ist. - So darf z.B. der Neutrale im Seekrieg den Kriegsschiffen der

4 Triepel 5.

5 Huber: Neutralitätsrecht 3.

6 Dazu Eagleton 101: "The so-called law of neutrality is for the most part a game to be played between the neutral and the belligerent, usually without an umpire, and with very few rules. The game depends largely upon how far the neutral may be 'bluffed' by the belligerent."

7 Hammarskjöld 63.

8 Artt. 3, 8 ALN.

9 Artt. 16-18 ALN und diverse Bestimmungen der LKO.

Kriegsparteien die Durchfahrt durch sein Küstengewässer (einem Bereich, der nach allgem. Völkerrecht der territorialen Jurisdiktion des neutralen Küstenstaates unterliegt) gewähren¹⁰ und kann sogar die Beanspruchung von Diensten der neutralen Lotsen dulden;¹¹ Kriegsschiffe der Kriegführenden können sich - in Rücksicht auf bestimmte Notlagen oder andere besondere Umstände - in neutralen Häfen aufhalten¹² und dort verschiedene Dienste beanspruchen;¹³ ein Kriegführender kann auch eine Prise wegen Seeuntüchtigkeit, ungünstiger See oder wegen Mangels an Feuerungsmaterial oder sonstigen Vorräten in einen neutralen Hafen einbringen¹⁴ usw.

Im Landkrieg jedoch ist der Durchzug von Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen der Kriegführenden durch neutrales Territorium absolut verboten;¹⁵ Truppen der Kriegführenden, die auf neutrales Gebiet übertreten, müssen möglichst weit vom Kriegsschauplatz in Lagern oder Festungen verwahrt werden,¹⁶ während die von ihnen mitgeführten Kriegsgefangenen zu befreien sind usw.¹⁷

Diese Verschiedenheiten sind einerseits auf die unterschiedlichen Verhältnisse und Erfordernisse des Krieges zur See und zu Lande zurückzuführen, andererseits haben sie sich auch aus rein geschichtlichen und politischen Gründen so ergeben. Zur See prägte die jeweils dominierende Seemacht¹⁸ das Rechtsantlitz seiner Herrschaftsepoche; zu Lande entwickelte sich das Kriegsrecht im Kampfe relativ gleichstarker Mächte. Hier waren auch die Neutralen ein respektierter und oft entscheidender Machtfaktor, die als Gleichberechtigte Anteil an der Rechtsentwicklung hatten; dort waren die neutralen Seemächte den Kontrollen des Stärkeren ausgeliefert und konnten ihre Rechte nicht mit entsprechendem Nachdruck geltend machen, geschweige denn wirkungsvoll behaupten. Sogar das gemeinsame Vorgehen neutraler Seemächte gegen die rücksichtslose Vorrechtsstellung Großbritanniens, bekannt als die "Erste Bewaffnete Neutralität" (1780) und "Zweite Bewaffnete Neutralität" (1800) mußte wirkungslos verbleiben.¹⁹

So hat das Seerecht nicht nur eine verschieden lange Entwicklung hinter sich als das Landrecht, sondern seine Entwicklung stand auch unter ganz anderen politischen Vorzeichen.

c) Die obersten Prinzipien des Neutralitätsrechtes

Die oben angeführten Umstände tragen dazu bei, daß die verschiedenen Institute des Seekriegsrechtes und des Landkriegsrechtes, die darüber hinaus auch noch

10 Art. 10 ASN.

11 Art. 11 ASN.

12 Artt. 12, 15 ASN.

13 Schäden ausbessern (Art. 17), die nötigsten Vorräte einnehmen (Art. 19), Feuerungsmaterial einnehmen (Art. 20 ASN).

14 Artt. 21, 22 ASN.

15 Artt. 2, 4 ALN.

16 Art. 11 ALN.

17 Art. 13 ALN.

18 Vgl. Wehberg 15.

19 Vgl. dazu Künz: Kriegsrecht 106, 135, 208.

deutlich den Stempel von Ausnahmebestimmungen und Kompromißlösungen²⁰ an sich tragen, sich kaum in ein geschlossenes rechtliches Dogmensystem einfügen lassen. Auf jeden Fall erscheint es daher problematisch, aus etwaigen präsumierten oder in opportunen politischen Lagen behaupteten "allgemeinen Oberbegriffen" oder "Grundgedanken" der Neutralität per deductionem konkrete Normen ableiten zu wollen.²¹ Der Bestand solcher Prinzipien soll damit nicht a priori in Abrede gestellt werden und als Maximen der Neutralitätspolitik sind sie zweifellos von größter Bedeutung; es ist jedoch ein anderes, ob der eine oder der andere dieser Grundsätze, der de lege ferenda durchaus wünschenswert erscheinen kann, auch bereits in vollem Umfange geltendes Recht geworden ist und eine Bestätigung als konkrete Rechtsnorm - nicht als Norm der Politik oder Moral - in der Praxis gefunden hat. "Aber diese Charakteristika", so bemerkt Kunz zutreffend,²² "bilden nur die Leitsätze, die Prinzipien des Neutralitätsrechtes, deren konkreter Inhalt im einzelnen nicht rein logisch aus diesen Prinzipien, aus dem 'Begriffe der Neutralität' deduziert, sondern nur durch genaue Analyse des geltenden Rechts gewonnen werden kann." Ein deduktives Vorgehen würde unangezweifelte Obersätze voraussetzen, die in allen möglichen Rechtsverhältnissen zum Tragen gekommen und als solche auch positives Recht geworden sind; ein deduktives Vorgehen würde aber auch Widerspruchslosigkeit und Geschlossenheit des Systems der Prämissen voraussetzen - keines ist im positiven Recht gegeben. Der Durchzug von Truppen (also Landstreitkräfte) ist mit der Durchfahrt von Kriegsschiffen (mit Seestreitkräften an Bord und unzweifelhaft auf dem Wege nach kriegerischen Auseinandersetzungen!) durchaus wesensverwandt. In beiden Fällen kann abstrakt von der "Passage kriegerischen Personen- und Materialpotentials durch das territoriale Hoheitsgebiet des Neutralen" gesprochen werden, und doch untersteht beides verschiedenen Regeln. Ebenso ist es mit anderen Instituten, wie z.B. mit der verschiedenen Rechtsstellung neutralen Privateigentums im See- oder Landkrieg usw.

Darum besteht die Gefahr, daß durch Beduktion und Analogieschlüsse solche Prinzipien des Neutralitätsrechtes, die nur unter besonderen Bedingungen gelten sollten, in ungerechtfertigter Weise über diese Sonderverhältnisse hinaus verallgemeinert und dann wieder auf Fälle zur Anwendung gebracht werden, die vom positiven Recht nicht oder noch nicht erfaßt waren. Dies könnte - im Dienste der Kriegführenden oder der Neutralen - zu einer unverhältnismäßigen Mehrbelastung der einen zugunsten der anderen Seite führen und das mühsam erreichte Gleichgewicht des Kompromisses empfindlich stören.

Viele der kontroversiellen Aussagen über die Rechte und Pflichten zwischen Kriegführenden und Neutralen sind, wie zu zeigen sein wird, darauf zurückzuführen, daß diese Grundtatsachen nicht erkannt bzw. nicht beachtet worden sind. Dies muß, wie in §§ 22-26 deutlich werden wird, im besonderen hinsichtlich des behaupteten Grundsatzes der Gleichbehandlungspflicht des Neutralen gesagt werden.

20 Kunz: Kriegsrecht 217.

21 Hagemann 32.

22 Kunz: Kriegsrecht 217.

§ 19. Krieg als Voraussetzung und als Bezugsmoment der Neutralität

a) Krieg als Voraussetzung der Neutralität

Mit dem Haager "Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten" (ABF) ist der Grundsatz "Wo kein Krieg, da keine Neutralität!"¹ anerkanntes Völkerrecht geworden. Es ist daher von größter Bedeutung für die Frage, an welche Voraussetzungen der Anfall des Neutralitätsstatus geknüpft ist.

Art. 2 ABF lautet:

"Der Kriegszustand ist den neutralen Mächten unverzüglich anzuzeigen und wird für sie erst nach Eingang einer Anzeige wirksam, die auch auf telegraphischem Wege erfolgen kann. Jedoch können sich die neutralen Mächte auf das Ausbleiben der Anzeige nicht berufen, wenn unzweifelhaft feststeht, daß sie den Kriegszustand tatsächlich gekannt haben."

Das Anfallen der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Neutralität - d.h. der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne - ist demnach immer an den Bestand eines Krieges im völkerrechtlichen Sinne geknüpft. Bezüglich des hier gebrauchten Kriegsbegriffes sei auf die Ausführungen der §§ 6 und 9 oben verwiesen, worin wir uns der Begriffsbestimmung Verdross' und Strupps angeschlossen haben.

b) Krieg als Bezugsmoment der Neutralität

Neben dieser Bestimmung des kausal-konditionalen Momentes des Anfallens der Neutralitätsregeln (d.h. ohne Krieg keine Neutralität) und des temporal-konditionalen Elementes (d.h. Neutralität kann erst nach unzweifelhafter Kenntnis des Kriegszustandes geltend gemacht werden), bezeichnet Art. 2 ABF auch noch das personale und das sachliche Bezugsmoment des neutralen Verhaltens.

Unter personalem Bezugsmoment soll hier verstanden werden, daß das neutrale Verhalten gegenüber den Völkerrechtssubjekten beobachtet wird, welche die Parteien desselben Kriegsverhältnisses sind; in diesem Sinne hat Kunz² von der "Relativität" des neutralen Verhaltens gesprochen.

Das sachliche Bezugsmoment soll bedeuten, daß Neutralität gegenüber einem bestimmten Verhalten geübt wird, Dieses Verhalten bildet also nicht nur die Voraussetzung bzw. die Bedingung für den Anfall der Neutralität, sondern es begrenzt zugleich auch den Tatbestand, auf den hin sich die Neutralität bezieht. Dieser Tatbestand, auf den die Neutralität bezogen ist, muß also Krieg im völkerrechtlichen Sinne konstituieren, wobei wir wieder die Kriegsdefinition der §§ 6 bzw. 9 zugrunde legen. Hinsichtlich solcher Fälle zwischenstaatlicher Gewaltanwendung, die nicht unter den völkerrechtlichen Begriff des Krieges subsumiert werden können, kann

1 Kunz: Kriegsrecht 213; Hammarskjöld 59: "Pas de belligérants reconnus, pas de guerre; pas de guerre, pas de neutralité."

2 Kunz: Kriegsrecht 213.

also nicht die Beobachtung neutralen Verhaltens durch die Konfliktparteien gefordert werden. - Es soll aber kurz untersucht werden, welche Bedeutung die Abgabe einer Neutralitätserklärung in einem Konflikt hat, der von den beiden betroffenen Konfliktparteien selbst noch nicht als de jure-Krieg aufgefaßt und auch als solcher noch nicht unter ihnen ausgetragen wird.

Haase³ vertritt die Ansicht, daß eine Neutralitätserklärung in diesem Falle rechtlich völlig irrelevant sei, sowohl den Konfliktparteien als auch anderen Drittstaaten gegenüber; aus einer solchen Neutralitätserklärung könnten nicht die Folgen erwachsen, die sich üblicherweise ergeben, wenn Krieg im völkerrechtlichen Sinne tatsächlich gegeben sei; vielmehr sei eine solche "Neutralitätserklärung" nur eine Kundgabe des tatsächlichen politischen bzw. moralischen Desinteresses, der völligen Passivität. - Guggenheim⁴ - und ihm folgend auch Kotzsch⁵ - bewertet eine solche "Neutralitätserklärung" anders. Wenn nicht Krieg im formellen Sinne - d.h. im völkerrechtlichen Sinne als Rechtsbegriff -,⁶ sondern nur Krieg im materiellen Sinne⁷ gegeben ist - d.h. als militärisches Gewalthandeln ohne Anfall des Rechtsverhältnisses "Krieg" -, dann kann eine solche "Neutralitätserklärung" nicht bewirken, daß der de facto-Krieg nunmehr zu einem de jure-Krieg wird, wenn noch dazu die beiden Konfliktparteien selbst den Bestand eines Krieges im formellen Sinn in Abrede stellen; wohl aber könne durch diese "Neutralitätserklärung" inter partes der materielle Krieg zu einem formellen Krieg erklärt werden, doch ergebe sich daraus keinerlei Wirkung erga omnes.

Wir können dieser These Guggenheims nur unter bestimmten Vorbehalten beitreten. Wenn der Anfall des Kriegsrechtes unter den Konfliktparteien nicht allein von den faktischen, objektiv gegebenen Kriterien abhängig ist, sondern auch von dem subjektiven Moment des animus belligerendi,⁸ dann ist bei der Behandlung des vorliegenden Problems auch dieses subjektive Moment in Rechnung zu stellen.

(1) Verlangt eine der Parteien des Konfliktes - der noch kein Krieg im völkerrechtlichen Sinne ist! -, daß ein Drittstaat ein Verhalten beobachtet, das von Drittstaaten nur unter Neutralitätsrecht gefordert werden kann: Dann ist diese Forderung als Ausdruck des animus belligerendi dieser Konfliktpartei zu werten. Dann ist nicht nur für den Drittstaat klargestellt, daß doch Krieg im völkerrechtlichen Sinne zwischen den beiden Konfliktparteien besteht, sondern es kann auch der andern Konfliktpartei gegenüber nicht mehr verneint werden, daß animus belligerendi gegeben ist. Gibt in diesem Falle der Drittstaat doch eine Neutralitätserklärung ab, dann ist dieser Akt rechtlich in jeder Hinsicht als eine Erklärung zur Neutralität zu verstehen. Nimmt auch nur die eine der Kriegsparteien eine solche Neutralitätserklärung an, dann ist das subjektive Moment auch für die andere Kriegspartei als erfüllt zu betrachten, und die Neutralität wird - be-

3 Haase 71 f.

4 Guggenheim: Traité de droit (1953) 510.

5 Kotzsch 60.

6 ibid. 58.

7 ibid. 52.

8 Vgl. auch oben § 6.

griffsgemäß - auch gegenüber der anderen Kriegspartei geltend. Der Eintritt des Neutralitätsfalles kann jedoch nicht davon abhängig sein, daß auch die andere Kriegspartei die Neutralitätserklärung annimmt bzw. empfangen hat. Da der animus belligerendi auch nur auf wenigstens einer Seite der Konfliktparteien vorhanden sein muß, damit das Kriegsverhältnis im vollen völkerrechtlichen Ausmaß anfällt, braucht auch die Neutralitätserklärung nur von der einen Kriegspartei angenommen bzw. empfangen worden sein, und diese einseitige Forderung bzw. Annahme der Neutralität ist damit schon die ausreichende konkludente Handlung, die auf den animus belligerendi dieser Seite schließen läßt. - Umgekehrt muß dies auch gelten, wenn bei dem Drittstaate nur von der einen Partei angefragt worden wäre, ob er sich neutral verhalten werde, und wenn der Drittstaat nur diesem einen Staate gegenüber affirmativ geantwortet hätte; in diesem Falle müßte - begriffsmäßig - diese Erklärung an die eine Seite von der anderen Seite als konkludente Handlung für den Eintritt in das Neutralitätsverhältnis betrachtet werden. Denn Neutralität kann nur zu beiden Kriegsparteien beobachtet werden.

Daraus ergibt sich, daß die Theorie, welche die Erklärung der Neutralität und die Annahme dieser Erklärung von dem Erklärungsempfänger als einen Vertrag konstruiert, nicht zutreffen kann. Vielmehr ist die Neutralitätserklärung ein einseitiges, wenn auch empfangsbedürftiges Rechtsgeschäft,⁹ und die Rechtsfolge tritt schon in dem Augenblick ein, da die Erklärung von dem Adressaten in Empfang genommen worden ist.¹⁰ Zu diesem Ergebnis muß man im besonderen gelangen, wenn man die Staaten nach allgemeinem Völkerrecht für souverän betrachtet, unabhängig über den Kriegseintritt zu entscheiden. Da die Entscheidung des Drittstaates nur die sein kann, sich entweder am Krieg zu beteiligen oder aber neutral zu sein, ist das Recht der Neutralitätserklärung nur die Kehrseite des Rechtes, in den Krieg eintreten zu können. Wenn auch die Kriegserklärung als bloß einseitiges Rechtsgeschäft angesehen wird, dann muß dies ebenso für die Erklärung, den Krieg nicht beizutreten, gelten.

Unklarheit in der Sicht dieses Problemes ist oft aufgetreten, da die Wirkungen dieser Erklärungen verwechselt wurden mit der Rechtsnatur dieser Erklärungshandlung. Es ist aber belanglos, daß auf Grund des objektiven Rechtes andere Staaten durch diese Erklärung zur Beobachtung besonderer Rechtsnormen verhalten werden. Wenn diese Wirkung von einem einseitigen Handeln und einseitigen Kriegswillen ausgehen kann, dann muß dies auch von der einseitigen Erklärung gesagt werden können. Dazu ist noch zu vergegenwärtigen, daß ja die Abgabe der Neutralitätserklärung bestehenden Krieg voraussetzt, und daß ja nach dem Völkerrecht die Kriegführenden

9 So auch Strupp: Theorie 183.

10 Vgl. dazu Verdross: Völkerrecht⁴ 98 ff. Dies ist nur eine Entsprechung zu der Notifikation des Kriegszustandes an die Neutralen, für die Art. 2 ABF nur Empfangsbedürftigkeit, nicht aber Annahmebedürftigkeit vorsieht.

ohne dies unter der Pflicht stehen, Dritten gegenüber im Kriegsfall nach den Normen des Neutralitätsrechtes zu begegnen. Somit hat die Abgabe einer Neutralitätserklärung durch einen dieser Drittstaaten nur die Bedeutung einer Erklärung, daß man in bezug auf den Erklärenden keinen Zweifel haben könne, daß er an den Kriegshandlungen nicht teilnehme. Der Neutrale stellt durch seine Erklärung nicht unter einen besonderen Rechtskreis, unter dem diese sonst vielleicht nicht gestanden wären, sondern macht für sich nur jene Rechte (und Pflichten) geltend, die das objektive Völkerrecht für diesen Fall in Aussicht stellt. Weil die Staaten, sofern sie unter sich den Kriegszustand als gegeben erachten, immer auch unter der Pflicht stehend angesehen werden müssen, Dritten gegenüber nur von solchen Rechten Gebrauch zu machen, zu denen die Rechtsordnung objektiv ermächtigt, darum kann so auch nicht gegen die Konstruktion der Neutralitätserklärung als eines einseitigen Rechtsgeschäftes eingewendet werden, daß sie ja Rechte und Pflichten zwischen dem Neutralen und den Kriegführenden begründe. Der Unterschied zum Vertrag ist im folgenden zu sehen: Der Vertrag selbst bedingt nicht den Anfall eines - durch die objektive Rechtsordnung gegebenen - akzessorischen Rechtes, sondern begründet diese Rechte und Pflichten erst materiell; durch das einseitige Rechtsgeschäft der Neutralitätserklärung (bzw. Kriegserklärung) fällt nur ein solches Recht an, das durch die Rechtsordnung schon materiell voll gegeben ist - eben die Rechte und Pflichten des Neutralitätsrechtes bzw. des Kriegsrechtes.

Für unser vorliegendes Problem folgt aus all dem Gesagten, daß darum die Neutralität, wenn sie zwar nur der einen Partei gegenüber erklärt worden ist, auch gegen die andere Kriegspartei gelten muß. Diese Wirkung für den Neutrale selbst ist wohl unbestritten, da die Neutralität schon rein begrifflich nur gegen beide Seiten geübt werden kann. Aber auch gegen die andere Partei ergibt sich diese Wirkung aus den eben dargelegten Gründen, da zwar keine Pflicht besteht, den Eintritt in die Neutralität formell anzuzeigen, diese Entscheidung dem konkludenten Handeln jedoch entnommen werden muß. Würde so eine Kriegspartei die Neutralität des Drittstaates, die nur der anderen Seite erklärt worden ist, vernichten und gegen ihn kriegerische Handlungen beginnen, so wären diese Handlungen schon die ersten Neutralitätsverletzungen, die gegen den Drittstaat von der einen Kriegspartei begangen werden, und der Drittstaat wäre berechtigt, sie gem. Art. 10 ALN abzuwehren, ohne daß diese Abwehrmaßnahmen von der betroffenen Kriegspartei als Kriegsakt, d.h. als feindliche militärische Handlung angesehen werden könnte. Die Neutralitätserklärung hat also dann alle rechtlichen Wirkungen, wenn durch den Empfang dieser Erklärung durch eine Kriegsseite implizite klargestellt wird, daß animus belligerendi und darum Krieg im völkerrechtlichen Sinne gegeben ist. Die Annahme der Erklärung gilt aber für die übrigen Staaten als unzweifelhaftes Indiz des Kriegswillens der annehmenden Seite.

(2) Dem eben untersuchten Fall - daß von einer Seite neutrales Verhalten im völkerrechtlichen Sinne entweder gefordert oder aber angenommen worden ist, wobei

damit auch Krieg als Bedingung und als Bezugsmoment der Neutralität gegeben ist -, steht der andere gegenüber: Beide Konfliktparteien stellen den Bestand eines Krieges im völkerrechtlichen Sinne in Abrede, keine der beiden Konfliktparteien verlangt auch neutrales Verhalten im völkerrechtlichen Sinne von den Drittstaaten, dennoch erklärt sich aber ein Drittstaat für "neutral". Für diesen engeren Fall hat Haase erklärt, daß eine "Neutralitätserklärung" rechtlich völlig irrelevant sei, und daß damit nur die Bereitschaft zu völlig passivem, desinteressiertem Verhalten kundgetan werden wollte. Dieser Ansicht kann jedoch nicht zugestimmt werden. Der Satz, "wo kein Krieg, da keine Neutralität", wird aber dadurch nicht etwa in Zweifel gestellt, sondern liegt gerade unserer Betrachtung zu Grunde. Es kann zwar nicht von dem Anfall der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne gesprochen werden, wenn von den Wirkungen einer solchen "Neutralitätserklärung" die Rede ist, sondern im Höchstfall von einer "Quasi-Neutralität". Aber die Erklärung eines Staates, in einem bestimmten Friedenszustand "neutral" sein zu wollen, muß bei Abwesenheit eines Krieges im völkerrechtlichen Sinne verstanden werden als eine Erklärung, solche Eingriffe in die eigene Rechtssphäre zuzulassen, die sonst nur unter dem Neutralitätsrecht geduldet werden müssen.

Um Neutralität kann es sich also nicht handeln, wohl aber um die Bereitwilligkeit, auf bestimmte Rechte des Friedensvölkerrechts verzichten und dafür selbst auch strengere Pflichten auf sich nehmen zu wollen. Nach dem Völkerrecht kann jeder Staat aus freien Stücken auf seine Rechte verzichten, die ihm üblicherweise zustehen müssen;¹¹ er kann auch andererseits aus freien Stücken strengere Pflichten beobachten, als ihm das Völkerrecht auferlegt. Eine derartige "Quasi-Neutralitäts"-Erklärung ist aber nur unter dem Friedensrecht möglich. Sie ist ihrem Wesen nach ein Verzicht auf Rechtsansprüche des positiven Friedensrechtes, und darum genügt, soweit nur die Rechte und Pflichten des "Quasi-Neutralen" davon berührt werden, ein einseitiges rechtsgeschäftliches Handeln des Staates, der auf diese Weise Verzicht leisten will. - Darin wird auch der grundsätzliche Unterschied zu eigentlichen Neutralitätserklärung im völkerrechtlichen Sinn offenbar: Die "Quasi-Neutralitäts"-Erklärung wirkt nur der Konfliktpartei gegenüber, die Adressat einer solchen Verzichtserklärung ist, da immer angenommen werden muß, daß man eher auf weniger Rechte verzichtet habe.¹² Wenn daher der "Quasi-Neutrale" *urbi et orbi*, d.h. allgemein ohne einen bestimmten Adressaten anzusprechen auf bestimmte seiner Rechte Verzicht erklärt hat, dann kann jede Seite - im Vertrauen auf die abgegebene Erklärung - entsprechend gegen den "Quasi-Neutralen" handeln, ohne daß dieser Rechtsverletzungen einwenden könne. Ohne eine Verzichtshandlung, die von dem "Quasi-Neutralen" selbst ausgeht, kann auch keine Seite der Konfliktmächte gegen den Drittstaat mit dem Anspruch auftreten, daß er ein positives subjektives Recht auf einen solchen Verzicht habe. Wird aber eine solche Erklärung nur an eine Seite des Konfliktes abgegeben, dann kann nur gegenüber dieser Partei Verzicht geleistet worden sein, die

¹¹ Vgl. dazu Anzilotti 265 f.

¹² *ibid.* 265.

andere Seite, der nicht ein solcher Verzicht notifiziert worden ist, kann daraus keine höheren Rechte gegen den "Quasi-Neutralen" geltend machen! Wenn auch die Verzichtleistung nicht formell erklärt worden ist, so muß doch der Wille zum Verzicht tatsächlich vorhanden sein; d.h. die Vermutung spricht also grundsätzlich dafür, daß ein Staat nicht einseitig, zumindest nicht bedingungslos Verzicht geleistet hat.¹³ Vielmehr bleibt das Friedensrecht weiterhin der Rechtsgrund der Handlungen dieser drei Völkerrechtssubjekte, wenn es auch für die Beziehungen zwischen zweien dieser Subjekte mit Abgabe und Annahme einer solchen Verzichtserklärung durch sonderrechtliche Normen - die inhaltlich den Normen des Neutralitätsrechtes gleichen können - zum Teil abgeändert worden ist.

Auch wenn es in der Praxis schwer fallen dürfte, diese beiden Fälle voneinander zweifelsfrei unterscheiden zu können, so muß doch die rechtliche Konstruktion als solche anerkannt werden. Im Falle eines Zweifels wird man aber doch prima facie annehmen müssen, daß Neutralität im streng rechtlichen Sinne gemeint war, und daß es einen besonderen Hinweis dafür bedarf, daß "Neutralität" als "Quasi-Neutralität" im Sinne eines einseitigen Verzichtes angeboten worden ist, da nur besondere Umstände für einen besonderen, abweichenden Sinn des Begriffes "Neutralität" sprechen dürften. Die auftretenden Zweifel haben jedoch ihren eigentlichen Grund in einem Mangel des Völkerrechts: Weder für den Eintritt in einen Krieg, noch für den Eintritt in den Neutralitätszustand ist die Abgabe einer formellen Erklärung Pflicht, sondern in beiden Fällen kann der getroffene Entschluß auch aus einem konkludenten Handeln abgeleitet werden;¹⁴ wenn das Völkerrecht auch keine weiteren Vermutungsregeln an die Hand gibt, ob und wann nun bei Abwesenheit einer Kriegs- oder Neutralitätserklärung der Rechtszustand Krieg bzw. Neutralität eintritt,¹⁵ sondern wenn dies auch den Handlungen allein entnommen werden soll, dann können sich berechtigte Zweifel ergeben, in welchem Verhältnis die Staaten eigentlich zueinander stehen. Hj. Hammarskjöld hat darum die Vermutungsregel eingeführt und begründet: "La guerre ne peut être présumée."¹⁶ - In der Praxis wird freilich auf dem Wege der diplomatischen Kommunikation Klarheit darüber zu erlangen sein. Nachdem diese theoretischen Voraussetzungen noch klargelegt worden sind, soll auf die Rechtslagen unter dem casus foederis der VBS eingegangen werden.

c) Der casus foederis des Art.16 VBS und die damit gegebenen Kriegs-, Friedens- und Neutralitätsverhältnisse

Auf der Grundlage der bisher gewonnenen Erkenntnisse soll im folgenden untersucht werden, in welcher Rechtslage sich die verschiedenen Staaten im Völkerbund in dem Falle, da Sanktionen einsetzen können, zueinander befinden. Es wird also zu prüfen sein, ob unter den Konfliktparteien selbst Friedensrecht oder Neu-

13 *ibid.* 265 f.
 14 Kunz: *Kriegsrecht* 214.
 15 Anders Hammarskjöld 60.
 16 Hammarskjöld 60.

tralitätsrecht gilt; oder ob die sanktionierenden Staaten zur einen oder anderen Konfliktpartei unter Friedensrecht bzw. Kriegsrecht verkehren, oder ob gegebenenfalls Neutralitätsverhältnisse eintreten; und schließlich unter welchem Recht die permanent neutrale Schweiz einerseits im Verkehr zu den direkten Konfliktparteien, andererseits zu dem Konflikt der sanktionierenden Staaten mit dem Sanktionsadressaten stehen kann. Denn die besondere Problemstellung des Neutralitätsrechtes, die erst mit der VBS allmählich erkannt und auch ausgesprochen wurde,¹⁷ liegt darin, (1) daß Neutralität möglich ist in bezug auf den Konflikt, der unmittelbar den casus foederis konstituiert und die Sanktionen des Art.16 VBS nach sich ziehen kann; (2) daß aber auch die Möglichkeit einer Neutralitätsbeziehung geprüft werden muß in bezug auf die Maßnahmen der sanktionierenden Staaten gegen den Satzungsverletzer. Erst wenn diese beiden Konfliktverhältnisse erkannt worden sind,¹⁸ kann auch eine befriedigende Antwort auf die gestellten Fragen gegeben werden.

(1) Konfliktfall, der noch nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne ist: In § 6 oben ist dargelegt worden, daß der casus foederis des Art.16 VBS schon gegeben sein kann, ohne daß auch Krieg im völkerrechtlichen Sinne zwischen ihnen besteht. Greift daher der Staat Y gegen Staat X zu einem Gewaltmittel ohne animus belligerendi, d.h. bleibt der Friedenszustand unter ihnen weiterhin aufrecht - z.B. in den unter § 6 lit. a angeführten Fällen -, dann gilt unter ihnen Friedensrecht weiter. In diesem Falle liegt keine Voraussetzung für den Anfall der Neutralität und auch kein Bezugsmoment für neutrales Verhalten vor. Auch wenn dieser nichtkriegerische Konflikt eventuell von einem Organ des Völkerbundes oder vor einer Schiedsinstanz usw. auf reidlichem Wege eben bereinigt werden soll, kann in diesem Falle nicht in besonderem Maße eine Pflicht zur Neutralität durch die VBS begründet werden, sondern es kann höchstens das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot durch eine Bestimmung der VBS zu einem satzungsgewollten Interventionsverbot werden.

Wir haben oben (§ 6 lit. b) gezeigt, daß in keinem Falle, da der Tatbestand des casus foederis erfüllt ist, das Kriegsverhältnis schon automatisch eintritt. Auch die Feststellung des casus foederis allein hat rechtlich niemals eo ipso schon die Bedeutung einer Kriegserklärung (§ 6 lit. e). - Wenn so einerseits unter den Konfliktparteien kein Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht, dann auch nicht zwischen dem Paktbrecher und den übrigen Völkerbundmitgliedern. Jedoch k a n n Krieg zwischen dem Paktbrecher und den übrigen (dritten) Völkerbundmitgliedern dann eintreten, w e n n einzelne oder auch sämtliche Völkerbundstaaten nach der Feststellung des casus foederis dem Paktbrecher Krieg erklären. Damit wäre gegebenenfalls ein Krieg der übrigen Völkerbundmitglieder mit dem Paktbrecher eröffnet worden, ohne daß unter den direkten Konfliktparteien selbst Krieg gegeben war. Folgerichtig müßte so der Staat, der den paktverlet-

17 So z.B. bei Kunz: Kriegsrecht 317 ff; Haase 91.

18 Wie dies in besonders vorbildlicher Weise bei Haase der Fall ist, a.a.O. 90 ff.

zenden Gewaltakt überhaupt erlitten hat, zunächst zu einem solchen Krieg so lange als neutral bezeichnet werden, als er nicht ausdrücklich oder durch konkludente Handlungen zu erkennen gibt, daß er sich den sanktionierenden Staaten angeschlossen hat und auf ihrer Seite in den Krieg eingetreten ist; praktisch wäre dieser Zustand aber nie eingetreten, da sich die übrigen Völkerbundmitglieder erst auf das Beistandersuchen des verletzten Mitgliedes hin zu dieser solidarischen Handlung bereitfinden würden.

Für einen Staat, der in allen Kriegen neutral bleiben möchte (wie die Schweiz), bedeutet dies: (1) wenn kein Krieg zwischen den direkten Konfliktparteien besteht, und wenn auch die übrigen Völkerbundmitglieder nicht durch irgendeine Handlung einen Krieg auslösen, dann steht auch dieser Staat weiterhin mit allen Völkerbundmitgliedern im Friedensverhältnis; (2) wenn die sanktionierenden Staaten ihrerseits Krieg gegen den Paktbrecher eröffnen, dann muß der Staat, der permanent neutral bleiben möchte, gegenüber jedem Kriegsverhältnis neutral bleiben; für ihn zeigt sich die Verhängung von solchen Sanktionsmaßnahmen, die Krieg nach der von uns zu Grunde gelegten Definition darstellen, als ein Allianzkrieg auf der Seite des in seinen Rechten verletzen Völkerbundmitgliedes, und er wird nur in solchen Maßnahmen solidarisch vorgehen können, die nicht seine Neutralitätsstellung tangieren.

Was die Rechtsfolgen einer etwa abgegebenen Neutralitätserklärung eines Drittstaates angesichts einer solchen Situation sind, sei mit dem Hinweis auf lit. b dieses § verwiesen.

(2) Konfliktfall, der Krieg im völkerrechtlichen Sinne konstituiert: Wenn unter den Konfliktparteien selbst das Kriegsverhältnis im völkerrechtlichen Sinne eingetreten ist, dann ist nach allgemeinem Völkerrecht auch der Grund für den Anfall der Neutralität dritter Staaten gegeben. Da - wie in § 6 lit. b hingewiesen worden ist - die übrigen Völkerbundmitglieder nicht schon ipso facto mit dem Paktbrecher in einem Kriegsverhältnis stehen, sondern für dessen Eintritt erst eine Gewalthandlung unter animus belligerendi bzw. eine formelle Kriegserklärung gegeben sein muß,¹⁹ sind die übrigen Völkerbundmitglieder selbst so lange zu dem Krieg zwischen dem Paktbrecher und seinem Opfer neutrale, als nicht die Bedingung zum Anfall des Kriegsverhältnisses erfüllt wird. Die Folgerungen, die sich daraus in Anbetracht der eventuell ergriffenen wirtschaftlichen Sanktionen ergeben, sollen unten in den §§ 26 und 27 ausgeführt werden; prinzipiell kann hier jedoch schon ausgesagt werden, daß sie unter Neutralitätsrecht erfolgend verstanden werden müssen, wenn sie nicht schon Krieg konstituieren; da jedoch unter zwei Staaten schon Krieg besteht, kann das auf diesen Krieg bezogene Verhalten der Drittstaaten nur als Neutralitätsverhältnis - oder aber als Parteinahme an dem vorliegenden Krieg verstanden werden, falls Handlungen unter Kriegsrecht gegen den Paktbrecher gesetzt werden.

Für den erstgenannten Fall, (daß also die Drittstaaten selbst zu den direkten Konfliktparteien im Neutralitätsverhältnis stehen) würde sich für einen

¹⁹ So auch Oppenheim-Lauterpacht II⁶ § 292 b.

Staat, der grundsätzlich permanent neutrales Verhalten beobachten möchte, die folgende Rechtslage ergeben: Gegenüber den beiden direkten Kriegsparteien steht er im Neutralitätsverhältnis; zu den übrigen Völkerbundmitgliedern, die ebenfalls eine neutrale Haltung bewahrt haben, steht er im Friedensverhältnis, da eine Neutralität zu neutralen Staaten undenkbar ist; unter Neutralen gilt vielmehr immer das Friedensrecht, ebenso unter allen Staaten ein und derselben Seite des Krieges.

Für den letztgenannten Fall aber (nämlich, wenn die sanktionierenden Staaten zu Kriegsparteien werden), würde sich für einen permanent neutralitätswilligen Staat die Pflicht ergeben, in seinem Verhalten zu sämtlichen Staaten, die nur in irgend einer Weise an dem bestehenden Kriege Anteil haben, Neutralität zu beobachten. D.h. der permanent Neutrale müßte dann nicht nur dafür sorgen, daß ein Waffenembargo die beiden direkten Konfliktparteien - die den Sanktionskrieg ausgelöst haben - in gleichem Maße trifft, sondern er müßte dieses Embargo auch auf alle sanktionierenden Staaten erstrecken, da auch sie Parteien ein und desselben Konfliktes geworden sind. Andernfalls könnte der Paktbrecher dem Neutralen vorwerfen, eine Neutralitätspflicht verletzt zu haben. - All dies gilt jedoch, wie eingangs betont, nur für den Fall, daß unter den direkten Konfliktparteien und auch in der Beziehung der sanktionierenden Staaten zu dem Paktbrecher Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht. Die endgültige Antwort, welche Rechtslagen von Fall zu Fall gegeben sind, muß von der Beantwortung der Vorfragen, ob bzw. inwiefern ökonomische Sanktionen als Kriegshandlungen angesehen werden müssen.²⁰

Auf die Frage, in welcher Rechtslage der Völkerbund selbst im Sanktionsfalle gewesen ist, d.h. ob in Friedens-, Kriegs- oder Neutralitätsverhältnissen zu den verschiedenen Kriegsparteien, soll in § 28 eingegangen werden.

§ 20. Der Rechtsstatus des Neutralen

Das Neutralitätsrecht stellt keineswegs einen geschlossenen Normenkomplex für alle Beziehungen zwischen den Neutralen und den Kriegführenden dar. Es ist darum ein notwendigerweise anerkannter Grundsatz, daß das Friedensrecht in Geltung sei, wo das Neutralitätsrecht selbst Lücken aufweise.¹ Denn die Neutralität, schreibt E.von Waldkirch zutreffend, "zielt darauf ab, das Friedensrecht für die Beziehungen zwischen den Kriegführenden zu den am Krieg nicht beteiligten Staaten in dem Maße abzuändern, als die Erscheinung des Krieges und dessen Auswirkungen es erheischen. Grundsätzlich und soweit möglich gilt das Friedens-

²⁰ Dazu unten § 27.

Ad § 20:

¹ So A.Hershey, T.Lawrence, Descamps, Keppler, zitiert bei Keppler 525.

recht weiter: nur wo es sich mit der Wirklichkeit nicht mehr in Einklang bringen läßt, werden andere Sätze maßgebend, eben diejenigen der Neutralität..."² Darum könnten umgekehrt die Neutralen in den Fällen, die nicht unter die Normen des Neutralitätsrechtes fallen, nicht völlige rechtliche Freiheit ihres Handelns behaupten, so betont Keppler,³ sondern es gelte vielmehr der Grundsatz, daß "soweit das Neutralitätsrecht nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt, die neutralen Mächte und ihre Angehörigen in Kriegszeiten genau in demselben Umfang frei und gebunden sind wie im Frieden." Dieser Satz, der von Keppler vor allem gegen die neutrale Schweiz gerichtet war, um ihr die vermeintliche Neutralitätswidrigkeit der Teilnahme an den ökonomischen Sanktionen des Völkerbundes nachzuweisen,⁴ muß aber auch gegen die Kriegführenden gelten. Denn die Rechte und Pflichten der Kriegführenden sind zu denen der Neutralen korrelativ;⁵ Darum sind auch die Kriegführenden den Neutralen gegenüber an das Friedensrecht gebunden, soweit das Neutralitätsrecht nicht Abweichendes erlaubt bzw. zur Pflicht macht. Es kann nicht behauptet werden, daß einseitig nur der Neutrale dem Kriegführenden gegenüber an das Friedensvölkerrecht weiter gebunden sei, soweit das Neutralitätsrecht nichts anderes bestimme, daß der Kriegführende dem Neutralen gegenüber jedoch nur durch das Neutralitätsrecht und nicht auch daneben durch das Friedensvölkerrecht in seiner Handlungsfreiheit beschränkt sei. So werden im großen und ganzen die Regeln über das rechtsgeschäftliche Handeln, das ganze Vertragsrecht, die Normen über den gesamten diplomatischen Verkehr, die Prinzipien der Haftung und des Schadenersatzes etc. vom Neutralitätsrecht überhaupt nicht berührt, sondern gelten als Friedensvölkerrecht weiter.

Das alles belegt die Richtigkeit der oben zitierten Thesen Kepplers und v. Waldkirchs. Ihre volle praktische Tragweite für den Problembereich der sogenannten "wirtschaftlichen Neutralität" ist jedoch unseres Wissens noch nicht erkannt und dargestellt worden. Soweit dies für den Fragenkomplex der Stellung neutraler Staaten im und zum Sanktionssystem des Völkerbundes von Belang sein kann, soll es hier und im folgenden versucht werden.

Neutraler und kriegführender Staat stehen zueinander unter zwei Normenkreisen, (1) dem des Friedensvölkerrechts und (2) dem des Neutralitätsrechtes. Der Status des "Neutralen" zum Kriegführenden ist daher mit der Benennung als "Neutralität" nicht genau umschrieben, denn die Neutralität deckt keinesfalls die Gesamtheit der Rechtsbeziehungen des Neutralen zu den Kriegsparteien. Der "Neutrale" ist im eigentlichen Sinne nur "neutral" soweit seine Pflichten und Rechte von dem Normenkreis des Neutralitätsrechtes umfaßt werden; alle daraus erfließenden besonderen Rechte und Pflichten sind die "Rechte und Pflichten des Neutralen", genauer gesagt: die Rechte und Pflichten der Neutralität. Daneben steht der

2 Waldkirch-Vans.6.

3 Keppler 525.

4 ibid. 524, 526.

5 Oppenheim-Lauterpacht II⁷ p. 673.

Neutrale aber auch noch unter dem allgemeinen Friedensvölkerrecht; die hierinbegriffenen Rechte und Pflichten sind nicht Neutralitätsrechte bzw. Neutralitätspflichten, sondern die Friedensrechtlichen Rechte und Pflichten zweier Staaten zueinander, die ihre friedlichen Beziehungen aufrecht erhalten; das Friedensrecht wird im übrigen durch die Neutralität einerseits gar nicht aufgehoben und andererseits durch den Neutralitätsstatus auch nicht erst in Geltung gesetzt. Das übrige Friedensvölkerrecht wird also nicht auch zum Neutralitätsrecht und ist folglich auch nicht vom Neutralitätsrecht her zu interpretieren! Das Neutralitätsrecht versucht - wie von Waldkirch deutlich hervorhebt - den Fällen Rechnung zu tragen, wo sich durch die veränderten rechtlichen und vor allem faktischen Verhältnisse zwischen den nunmehr kriegführenden Staaten Kollisionen mit den Drittstaaten, den Neutralen, ergeben können. Aber nicht in allen Außenbeziehungen des Drittstaates zu den Kriegführenden bestehen Kollisionsmöglichkeiten, nicht alle ihre Beziehungen sind in gleicher Weise Gefahren ausgesetzt.

Darum sind nur für die Kollisionsfälle vom normalen Friedensverkehr abweichende Regelungen getroffen worden, "das Neutralitätsrecht stellt sich daher als ein besonderer Rechtskreis dar."⁶

Neutralitätsrecht im objektiven Sinne ist folglich nur die Summe dieser Sonderregelungen, vorzüglich niedergelegt im ALN und ASN und daneben im Völkergewohnheitsrecht. Neutralitätsrechte, bzw. Neutralitätspflichten im subjektiven Sinne sind ausschließlich die aus dem Neutralitätsrecht, diesem Sonderrecht, erfließenden Rechte und Pflichten. Die sonstigen, schon nach dem Friedensvölkerrecht bestehenden Rechte und Pflichten sind keine Neutralitätsrechte oder Neutralitätspflichten im wahren Sinne. Sie werden vielmehr durch die Entscheidung zur Neutralität nicht berührt und auch nicht erst in Geltung gesetzt. Es ist deshalb unrichtig und irreführend, wenn global von den Rechten und Pflichten des Neutralen - die, wie gezeigt, unter zwei verschiedenen Rechtsordnungen stehen - als von "Neutralitätsrechten" und "Neutralitätspflichten" gesprochen wird, und wenn dann aus diesem unpräzisen Sprachgebrauch gefolgert wird, daß alles rechtliche Handeln des "Neutralen" damit auch schon neutralitätsrechtliches Handeln ist. Gleichwie im innerstaatlichen Recht ein Kaufmann nur in seinem geschäftlichen Handeln dem Sonderrechtskreis des Handelsrechtes unterliegt, das im Vergleich zum sonstigen Zivilrecht den Normadressaten besondere Rechte und Pflichten auferlegt; während derselbe Kaufmann in seinem außergeschäftlichen Handeln dem übrigen zivilen Recht unterstellt bleibt; so ist dies auch mit den Neutralen im Verhältnis zum Neutralitätsrecht und zum Friedensrecht. Der "rechtliche Gesamtstatus" des "Neutralen" ist darum zu präzisieren als ein "Statuskomplex",⁷ der den Status nach Neutrali-

6 Verdross: Völkerrecht⁴ 398.

7 Vgl. dazu den soziologischen Begriff des Status, ... bezogen auf den Menschen als soziale Person, bei Linton 47 ff, ferner Dahrendorf 24 ff. - Analog muß auch im Völkerrecht von Rolle und Status geredet werden, um die Strukturen, die den rechtlichen Beziehungen zugrunde liegen, klarstellen zu können.

109

tätsrecht und den Status nach Friedensvölkerrecht in einem Rechtssubjekt vereint; es ist also kein einheitlicher Rechtsstatus.

Die Mehrschichtigkeit dieses Statuskomplexes wird besonders deutlich in der Relativität des Neutralitätsverhältnisses: Neutralität ist nichts Absolutes, sondern immer auf ein bestimmtes Kriegsverhältnis (das zwischen bestimmten Staaten oder Staatengruppen besteht) bezogen. Demnach kann sich ein und derselbe Staat (Staat X) in bezug auf das Kriegsverhältnis (z.B. Kriegsverhältnis "I") zwischen zwei Staaten (z.B. zwischen A und B) für neutral erklären, andererseits aber in bezug auf ein davon gänzlich unabhängiges Kriegsverhältnis (z.B. Krieg "II") zu gleicher Zeit und zwischen völlig verschiedenen Parteien (z.B. zwischen Y und Z) auf der Seite einer Partei (z.B. auf der Seite Y) in den Krieg eintreten.⁸

Auf andere Weise vielschichtig ist ja auch der Statuskomplex des Kriegführenden: im Verhältnis zu seinen Gegnern untersteht er dem Kriegsrecht, im Verhältnis zu seinen Verbündeten untersteht er dem Friedensrecht, und im Verhältnis zum Neutralen auch noch den Pflichten des Neutralitätsrechts (und auch dem Friedensrecht, soweit dies durch das Neutralitätsrecht nicht verdrängt bzw. nicht abgeändert worden ist).

Verletzt darum ein Neutraler selbst eine seiner Pflichten nach positivem Recht, dann liegt eine Neutralitätsverletzung nur dann vor, wenn er nicht eine Pflicht nach Friedensvölkerrecht sondern eine spezielle Pflicht des Neutralitätsrechtes verletzt hat. Umgekehrt gilt dies auch, wenn ein Kriegführender ein Recht des neutralen Staates verletzt: eine Neutralitätsverletzung durch den Kriegführenden ist nur dann gegeben, wenn er ein nach Neutralitätsrecht bestehendes Recht des Neutralen verletzt hat.

Die Beurteilung, ob gegebenenfalls eine Handlung unter das Friedensvölkerrecht oder das Neutralitätsrecht subsummiert werden muß, setzt eine möglichst scharfe Abgrenzung der beiden Rechtskreise voneinander voraus; und diese Abgrenzung ist wiederum erst möglich durch eine genaue Kenntnis der Rechte resp. Pflichten Neutraler und Kriegführender gegeneinander.

⁸ Vgl. dazu Kunz: Kriegsrecht 213: "...man ist nicht einfach neutral, sondern immer neutral jemandem gegenüber. Wenn daher zu gleicher Zeit zwei voneinander unabhängige Kriege geführt werden, kann ein und derselbe Staat zugleich kriegführend und neutral sein." Genauer präzisiert Kunz die Neutralität als Rechtsverhältnis einem bestehenden Krieg gegenüber (ibid. 215); denn die Neutralität wird nur auf Grund des zwischen anderen bestehenden Kriegsverhältnisses ausgelöst; sie besteht unmittelbar dem Rechtsverhältnis gegenüber und erst mittelbar auch zwischen den Kriegsparteien und Dritten.

E. Wirtschaftliche Neutralität und wirtschaftliche Sanktionen

§ 21. Der völkerrechtliche Begriff des Wirtschaftskrieges

In § 2 oben ist bei der Darstellung der Situation der Neutralen im I. Weltkrieg der Begriff "Wirtschaftskrieg" im weitesten Sinne gebraucht worden. Er umfaßt in dieser Verwendung politische, nationalökonomische und juristische Aspekte. Die Vieldeutigkeit dieses Ausdruckes hat in völkerrechtlichen Auseinandersetzungen oft zu falschen Problemstellungen und hinsichtlich seines Gegenstückes der "wirtschaftlichen Neutralität", oft zu unrichtigen Folgerungen geführt. Es soll nicht in Abrede gestellt werden, daß zur Erfassung des komplexen Phänomens "Wirtschaftskrieg" auch die Analyse seiner Kriegsmittel, seiner Kriegsziele und seiner Angriffsobjekte von großer Bedeutung sein muß.¹ Aber um zu Aussagen über den Bestand völkerrechtlicher Rechte und Pflichten des neutralen Staates gelangen zu können, muß die Diskussion mit einem streng völkerrechtlichen Begriff des Wirtschaftskrieges geführt werden. Deshalb soll, von G. Brodnitz ausgehend unter Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne hier verstanden werden "die Gesamtheit der unter Kriegsrecht zur wirtschaftlichen Niederringung des Gegners ergriffenen Maßnahmen."² Damit sehen wir bewußt von allen anderen Definitionen des Wirtschaftskrieges ab, die nicht primär vom Rechtsgrund, sondern von der "Natur der Maßnahmen" ausgehen. "Wirtschaftskrieg" schließt darum in unserem Zusammenhang immer solche Maßnahmen wirtschaftlicher Natur aus, die nicht *animo belligerendi*, d.h. im Zuge des Krieges erfolgen, und die nicht ausdrücklich vom Kriegsvölkerrecht umrissen sind. Darum ist "Wirtschaftskrieg" im völkerrechtlichen Sinne nur ein bestimmter Aspekt, eine bestimmte Seite des Krieges³ im völkerrechtlichen Sinne überhaupt. Er ist immer "akzessorisch" in dem Sinne, als Krieg im Sinne des Völkerrechtes

1 So teilt H. Held; B 857, die historischen Erscheinungsformen des "Wirtschaftskrieges" nach den eingesetzten Mittel und Zwecken ein in 1) wirtschaftliche Abwehr- und Angriffsmaßnahmen zu wirtschaftlichen Zwecken; 2) militärische und andere (?) Abwehr- und Angriffsmaßnahmen zu wirtschaftlichen Zwecken; 3) wirtschaftliche Abwehr- und Angriffsmaßnahmen zu militärischen und politischen Zwecken ("akzessorischer Wirtschaftskrieg") - der allgemeine Erkenntniswert einer solchen Gliederung kann nicht angezweifelt werden; für das Völkerrecht selbst ist sie allerdings wenig ergiebig, da die Einteilungsgründe und Gesichtspunkte außerrechtliche sind. Außerdem sind die termini "Abwehr- und Angriffsmaßnahmen" von der Nationalökonomie aus dem militärischen Vokabulär übernommen und werden durch nochmalige Übertragung in das Gebiet des Völkerrechtes noch vieldeutiger und darum unbestimmter.

2 Bei Held: A 580.

3 Vgl. dazu oben §§ 6, 9 hinsichtlich der Bedeutung des *animo belligerendi*.

überhaupt gegeben sein muß, wenn auch von "Wirtschaftskrieg" gesprochen werden soll. Andererseits darf dies nicht so verstanden werden, daß er eine Nebenwirkung des militärischen Krieges sei, wie Duttwyler es darstellt; vielmehr ist der Wirtschaftskrieg mit dem Krieg im völkerrechtlichen Sinne selbst gegeben;⁴ es werden nur bestimmte Maßnahmen der Kriegführung unter dieser Bezeichnung zusammengefaßt, die auf die "wirtschaftliche Niederringung des Gegners" abzielen. Kampfmaßnahmen rein ökonomischer Natur - wie etwa "Dumping", "Ruinöser Wettbewerb" auf überstaatlicher Ebene; aber auch die Verweigerung des Gerichtsstandes für Ausländer, Boykott und Handelsbeschränkungen gegen Wirtschaftstreibende bestimmter Nationalität und dergleichen Maßnahmen mehr - fallen nicht unter unseren Begriff⁵, weil und insofern sämtliche dieser Maßnahmen nicht animo belligerendi sondern unter dem Friedensvölkerrecht erfolgen - auch wenn damit, politisch gesehen, Retorsionen oder Repressalien und andere Rechtsmittel des geschädigten Staates, welche diesem nach Friedensvölkerrecht möglich sind, riskiert werden. Nach dem hier eingeführten Sprachgebrauch muß deshalb die Theorie abgewiesen werden, die erklärt, daß "Wirtschaftskrieg" auch im Frieden möglich sei,⁶ und daß der Begriff des "Wirtschaftskrieges" viel zu wenig bestimmt sei, als daß sich aus ihm rechtliche Ableitungen ergeben könnten.⁷ Da das Kriegsvölkerrecht Rechts- und Bestimmungsgrund unseres Wirtschaftskriegsbegriffes ist, ist der Wirtschaftskrieg auch durch das Völkerrecht formell und materiell bestimmt, und somit ein Rechtsbegriff.⁸ Das bedeutet, daß es sich um Maßnahmen der (wirtschaftlichen) Schädigung des Gegners handelt, die nach dem Kriegsrecht legitime Schädigungsmaßnahmen sind. Würden sie nicht sub titulo belli erfolgen, sondern einfach in Friedenszeiten, dann müßte es sich um illegitime Maßnahmen handeln, für die nach dem Friedensvölkerrecht Verantwortlichkeit geltend gemacht werden kann - es sei denn, daß die Rechtswidrigkeit insoweit ausgeschlossen ist, als es sich dabei um Sanktionen handelt, die nach allgemeinem Völkerrecht oder kraft besonderer vertraglicher Regelungen gegen einen bereits erfolgten Rechtsbruch verhängt werden. Liegt kein solcher besonderer Rechtstitel vor, dann sind diese unter Friedensvölkerrecht ergriffenen Maßnahmen nicht "Wirtschaftskrieg" im völkerrechtlichen Sinne, sondern einfach rechtswidrige Handlungen, für die kein Rechtfertigungsgrund besteht. Anders, wenn dieselben Maßnahmen im Zuge eines Krieges und im Rahmen des Schädigungsrechtes des Kriegsvölkerrechtes ergriffen werden. Soweit sie noch vom positiven Kriegsvölkerrecht gedeckt sind, müssen sie unter dem

4 So auch Kunz: Kriegsrecht 56, der unter Wirtschaftskrieg nur wirtschaftliche Maßnahmen auf Grund des Krieges versteht, und wirtschaftliche Maßnahmen ohne bestehenden Krieg, d.h. außerhalb des Krieges, nicht dazu zählt.

5 Contra E.von Waldkirch, in Waldkirch-Vans. 8, der unter "Wirtschaftskrieg" nur innerstaatlich getroffene Maßnahmen versteht, ohne auf die völkerrechtliche Beziehung zu achten.

6 Contra Held: A 578.

7 Contra v.Waldkirch-Vans. 7 f.

8 Contra Duttwyler 15.

jus in bello als legitime Schädigungshandlungen angesehen werden - gleichgültig ob vielleicht der ganze Krieg unter Bruch einer Verpflichtung nach dem jus ad bellum begonnen worden ist. Sofern diese Maßnahmen zur "wirtschaftlichen Niederringung des Gegners" den Rahmen, der ihnen durch das Kriegsrecht gesetzt ist, nicht überschreiten, sofern sie legitime Kriegshandlungen - und nur insofern können sie als "Wirtschaftskrieg" im völkerrechtlichen Sinne bezeichnet werden. Verletzen sie aber eine der bestehenden Kriegsrechtsnormen, dann qualifizieren sie sich nicht mehr als Kriegshandlungen, sondern als Unrechtsakte, für die, wie für die anderen Verletzungen des Kriegsrechtes, der Gegner verantwortlich gemacht werden kann. Daß in der Praxis die Kriegsparteien diese Grenzen oft überschritten haben, und daß viele dieser Unrechtshandlungen im politischen Sprachgebrauch als Wirtschaftskrieg bezeichnet worden sind,⁹ ja daß das Schwergewicht oft gerade in diesen Rechtsbrüchen gelegen ist, spricht nicht gegen den entwickelten völkerrechtlichen Begriff des Wirtschaftskrieges - genau so, wie die Kette der Rechtsbrüche im militärischen Bereich des Krieges nicht den völkerrechtlichen Kriegsbegriff als solchen aufhebt oder ad absurdum führt. Gegen diesen Begriff des Wirtschaftskrieges kann auch nicht der rechtspolitische Vorwurf erhoben werden, daß damit der wirtschaftlichen Schädigung im Krieg Vorschub geleistet werde. Gerade im Gegenteil muß gesagt werden daß diese Begriffsanalyse auf die Grenzen hinweist, die dem Schädigungsrecht auch im Kriege gesetzt sind. Das bedeutet ferner, daß nicht mehr alle erdenklichen Maßnahmen - die gegen das Kriegsrecht verstoßen - mit dem Hinweis auf einen unbestimmten Begriff des Wirtschaftskrieges gerechtfertigt werden können.¹⁰ Die von uns erbrachte Begriffsabgrenzung führt also dazu, daß alle wirtschaftlichen Schädigungshandlungen, die keine Deckung in einer ausdrücklichen Norm des Kriegsrechtes finden, auf alle Fälle als illegitim verworfen werden müssen.

Aber eben weil der Begriff des Wirtschaftskrieges von dem Begriff des Krieges im völkerrechtlichen Sinne umschlossen ist, ist es nicht möglich, ihn gegenüber dem rein militärischen Kriegsbegriff innerhalb des völkerrechtlichen Kriegsbegriffes in abstracto genau abzugrenzen. Das spricht nicht gegen den juristischen Wirtschaftskriegsbegriff an sich, vielmehr teilt er damit nur das Schicksal auch vieler anderer Begriffe der Völkerrechtswissenschaft.¹¹ Es würde aber den Rahmen unserer Arbeit sprengen, wenn wir eine möglichst genaue abstrakte Begriffsabgrenzung geben wollten. Für unsere Problemstellung

9. Contra Grewe: Wirtschaftl. Neutr. 141, der behauptet, daß der Wirtschaftskrieg nicht in die Regeln des See- und Landkriegsrechtes passe, sondern seine eigenen Regeln notwendig mache. - Aber dasselbe ist noch in jedem Krieg behauptet worden, um den Rechtsbruch zum System machen zu können.

10. Contra Held: A 580, der den Begriff Brodnitz' als zu eng ablehnt, um in der Folge auch die Bestimmungen der Pariser Friedensverträge von 1919 als "Wirtschaftskriegsmaßnahmen im Frieden" bezeichnen zu können. Contra Grewe: Wirtschaftskrieg 7, der seiner Abhandlung einen weiteren Begriff des Wirtschaftskrieges zugrunde legt - ohne je zu sagen, welchen! - um einseitig im II. Weltkrieg gegen Großbritannien und seine Verbündeten polemisieren zu können.

11. So war z.B. auf der Haager Friedenskonferenz 1907 die Frage des chinesischen Delegierten nach einer Definition des Krieges unbeantwortet geblieben. vgl. Kunz: Kriegsrecht 7, besonders FN 32.

richtet es aus, nachdem die rechtliche Umgrenzung gegeben ist, den "Wirtschaftskrieg" von dem rein "militärischen Krieg" innerhalb des völkerrechtlichen Kriegsbegriffes zu unterscheiden.

So ergeben sich beim Wirtschaftskrieg in unserem Sinne sowohl Unterschiede und Überschneidungen in den Wesens- und Bestimmungselementen zum Krieg im militärischen Sinne, namentlich hinsichtlich

- (a) der eingesetzten Mittel;
- (b) der Ziele, d.h. Angriffsobjekte, gegen die sich die eingesetzten Mittel richten;
- (c) der angestrebten Zwecke, d.h. der mittelbaren bzw. unmittelbaren Auswirkungen;
- (d) immer mit dem Rechtsgrund des Kriegsvölkerrechtes.

Die Zuordnung der Phänomene des Krieges zu denen des Wirtschaftskrieges kann nicht allein nach den eingesetzten Mitteln oder nur nach den Angriffsobjekten, noch ausschließlich nach den angestrebten Zwecken erfolgen. Vielmehr ist eine Kombination der Bestimmungskriterien nötig. Die eingesetzten Mittel können rein ökonomisch sein, aber gegen die militärische Kriegführung gerichtet werden und so die Kapitulation eines Truppenteils bewirken. - z.B. das Konterbandenrecht kann nur durch Erklärung der entsprechenden Konterbandenlisten und preisengerichtlichen Verfahren - so ausgeübt werden, daß ein vom Feind besetztes Gebiet von der Zufuhr von Lebensmitteln und kriegsdienlichen Materialien völlig abgeschnitten wird und die Streitkräfte zum Aufgeben der Okkupation zwingt usw. Andererseits können militärische Kampfmaßnahmen gegen den Handel des Feindes gerichtet sein und mittelbar oder unmittelbar durch Schädigung seines Wirtschaftspotentials des Gegners zu dessen militärischer Niederlage beitragen. - Z.B. die militärische See- oder Landblockade, die Eroberung von Rohstoffquellen usw.¹²

In anderen Fällen können auch bloß psychische Mittel eingesetzt werden und durch deren Auswirkung auf das wirtschaftliche Verhalten Folgen für die Kriegführung nach sich ziehen. - Z.B. hat die Erklärung ganzer Meeresteile zu "Kriegszonen" trotz des im Prinzip zugesicherten Schutzes für die neutrale Schifffahrt ein Erlahmen des ganzen Seehandels auf bestimmten Meeresteilen bewirkt und so zu einer indirekten Beeinflussung der militärischen Kräfteverhältnisse der Kriegsparteien geführt. Umgekehrt kann es im Rahmen des Krieges auch zum Einsatz bloß militärischer Mittel gegen militärische Angriffsobjekte kommen, wodurch der Gegner auch in seiner Wirtschaft geschädigt wird - z.B. die Besetzung von Wirtschaftszentren oder Rohstoffgebieten zur Versorgung der eigenen Streitmächte oder eigenen Wirtschaft.

¹² Darum ist der Begriff des Wirtschaftskrieges bei Kunz: Kriegsrecht 56 auch zu eng; Kunz spricht zwar gleichfalls von Wirtschaftskrieg nur bei Gegebensein des Kriegszustandes im völkerrechtlichen Sinne, stellt aber des weiteren einseitig nur auf die ökonomischen Maßnahmen ab und schließt militärische Gewaltakte streng von seiner Betrachtung aus. Andererseits bleibt aber sein Begriff deswegen auch unklar, weil er (Kriegsrecht 46, 56) Maßnahmen unter dem Titel "Wirtschaftskrieg" darstellt, die nicht rein wirtschaftlicher Natur sind, sondern z.B. solche der Rechtsprechung, der Verwaltung usw., die aber nur wirtschaftliche Auswirkungen haben.

Es ist jedoch streng zu beachten, daß unter den in (c) genannten Zwecken, durch die unter anderem der Wirtschaftskrieg auch näher bestimmt werden kann, keine Zwecke verstanden werden, die den Krieg als Rechtsmittel transzendieren. Wenn wir den animus belligerendi in § 6 und § 9 als den Willen definiert haben, das Mittel Krieg zur Anwendung zu bringen, dann haben wir nur auf die Schädigungsabsicht an sich abgestellt; der weitere Zweck, aus dem heraus überhaupt zum Kriege geschritten worden ist, und aus dem heraus überhaupt die Schädigungshandlungen gesetzt werden, bleibt somit von der Kriegsdefinition strikte ausgenommen. Dies ist auch der Fall, wenn an dieser Stelle hier von den Zwecken des Krieges, d.h. von den gewünschten mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen der Schädigungsmaßnahmen, die Rede ist. Auch mit dem Wirtschaftskrieg kann aus diesem Grunde nicht ein über den Krieg als Mittel hinausgehender Zweck in die Definition hereingebracht werden.

Wirtschaftliche Druckmittel unter prinzipiellem Fortbestand des Friedensrechtes zwischen den beiden gegnerischen Staaten können durch eine graduelle Verschärfung zwar zum Kriegsausbruch zwischen dengenannten Staaten führen,¹³ sie können aber niemals als Maßnahmen selbst Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne anfallen lassen, wenn nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne überhaupt gegeben ist. Wirtschaftskrieg ist also keine Frage der Quantität, des Schwellenwertes, der graduellen Verschärfung bestimmter wirtschaftlicher Pressionsmittel, sondern eine Frage der Qualität, d.h. ob die gesetzten Maßnahmen unter Friedensrecht oder Kriegsrecht erfolgen.

Das Kriegsvölkerrecht selbst besteht hinsichtlich des Wirtschaftskrieges oft nur aus Kompetenznormen, wie z.B. beim Konterbandenrecht und der Regelung der Rechtsstellung des feindlichen Eigentums innerhalb des Hoheitsgebietes des einen Kriegführenden usw.; oft aber auch aus materiellrechtlichen Bestimmungen, z.B. beim Blockaderecht, beim Prisenrecht usw. Wenn das Völkerrecht nur die Kompetenz ausspricht, erschöpfen sich die weiteren Maßnahmen zumeist schon in dem Erlassen landesrechtlicher Rechtsvorschriften, die oft zu ihrer Wirksamkeit gegen die Neutralen auch diesen gegenüber amtlich erklärt werden müssen.¹⁴ Sofern aber auch materiellrechtliche Normen im Kriegsvölkerrecht gegeben sind, liegt ein Handeln vor, das oft nur mit Hilfe der militärischen Gewalt, durch See-, Land- oder Luftstreitkräfte verwirklicht werden kann. Maßnahmen des Wirtschaftskrieges fallen deshalb zumeist unter das Seekriegsrecht, weil auf der hohen See der Handel weit mehr dem Zugriff des Gegners ausgesetzt ist als auf territorialem Gebiet;¹⁵ namentlich sind dies das Konterbandenrecht, das Seebeuterecht, das Blockaderecht, das Embargorecht, die Beschlagnahme beweglichen Staatseigentums des besetzten Gebietes, die Beschlag-

13 In diesem Sinne spricht auch die Botschaft vom Wirtschaftskrieg, p. 38; vgl. Duttwyler 15.

14 Darin erschöpft sich aber keineswegs der Wirtschaftskrieg als Ganzes. Contra Evon Waldkirch, der darum den Wirtschaftskrieg - soweit er ihn als rechtliches Phänomen anerkennt - damit charakterisieren möchte, daß alle seine Maßnahmen innerhalb des eigenen Staatsgebietes getroffen werden; Waldkirch-Vans. 8.

15 Dies ist der eigentliche Grund, warum zumeist der Seekrieg als "Wirtschaftskrieg" überhaupt bezeichnet wird - so auch bei Duttwyler 174.

nahme von feindlichem Privateigentum auf dem eigenen Gebiet eines Kriegführenden bzw. innerhalb gewisser Grenzen auch in besetztem Gebiete; die Auferlegung von Zwangsaufgaben oder Natural- und Dienstleistungen der Bevölkerung des besetzten Gebietes nach Maßgabe der Kriegsnotwendigkeit oder nach dem Erfordernis des Grundsatzes "bellum alit bollum",¹⁶ das Recht des Verbotes des Handels mit dem Feind, die Zwangsverwaltung "feindlichen" Eigentums bzw. die Blockierung feindlicher Vermögen und Guthaben im Hoheitsbereich der einen Kriegspartei usw.¹⁷

Zusammenfassend kann - unter all den oben angebrachten Vorbehalten und Erläuterungen - Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne verstanden werden als die Gesamtheit der Maßnahmen sub titulo belli mit bzw. gegenüber wirtschaftlichen Mitteln oder Objekten bzw. mit Auswirkungen auf wirtschaftlichem Gebiete ~~Gebiete~~ des Gegners im Rahmen des Krieges im völkerrechtlichen Sinne; der Wirtschaftskrieg steht daher begrifflich nicht neben¹⁸ sondern in dem allgemeinen völkerrechtlichen Begriff des Krieges.

§ 22. Wirtschaftskrieg und wirtschaftliche Neutralität

Im Zusammenhang mit dem "totalen Krieg" ist oft auch von einer "totalen Neutralität"¹ die Rede. Besonders als Gegenstück zum sogenannten "Wirtschaftskrieg" (im allgemeinen, politischen Sinne) ist von den Neutralen die Einhaltung einer sogen. "wirtschaftlichen Neutralität" gefordert worden.² Die Schweiz hatte schon in ihrer Botschaft vom 4. August 1919 diese Gedanken geprüft und geglaubt, beide als rechtlich irrelevant zurückweisen zu müssen, da ihres Erachtens der Begriff des Wirtschaftskrieges rechtlich zu unbestimmt sei, um einen darauf bezogenen, rechtlich umrissenen Pflichtenkreis der "wirtschaftlichen Neutralität" begründen zu können. Wie oben im § 4 angeführt worden ist, verstand die Schweiz die für sie maßgeblichste Quelle des Neutralitätsrechtes, das ALN, nur auf rein

16 Vgl. Wehberg 3 f.

17 Vgl. Kunz: Kriegsrecht 46 ff; Held: B 858 ff.

18 Contra Grewe: Wirtschaftl. Neutr. 141, der - ohne genauere Begriffsbestimmung - behauptet, daß der Wirtschaftskrieg durch die Normen des See- oder Landkrieges nicht umfaßt wird. Das trifft insofern zu, als im Zuge des Wirtschaftskrieges nicht minder oft das Recht verletzt wird als im militärischen Bereich.

Ad § 22:

1 Vgl. Hagemann 16.

2 Vgl. dazu die Noten Italiens, Frankreichs und Großbritanniens, vom 7. Nov. 1916, worin sie von der Schweiz verlangen, "daß sie Maßnahmen treffe zur Wiederherstellung der Gleichheit in der Behandlung der beiden Kriegführenden Mächte", zit. bei Ruchti Bd. II, p. 87.

militärische Verhältnisse bezogen, denn es ordne "ausschließlich militärische Verhältnisse oder Verkehrsbeziehungen, die unmittelbar der Kriegführung zugute kommen."³

Es wird nun zu prüfen sein, ob mit dem in § 21 oben dargelegten Völkerrechtsbegriff des Wirtschaftskrieges auch eine "wirtschaftliche Neutralität" im völkerrechtlichen Sinne korrespondiert.

a) Wirtschaftskrieg im außerrechtlichen Sinn (d.h. im Frieden) und Neutralität

Daß Krieg im völkerrechtlichen Sinn kausal-konditionales, temporal-konditionales wie auch personales und sachliches Bezugsmoment für den Anfall der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne ist, wie oben in § 19 dargelegt worden ist, führt des weiteren dazu, daß dann keine Neutralität anfällt, wenn nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht. Dies deckt manche der Fragestellungen rund um den Problemkreis der Neutralität als falsche Fragestellungen auf. Denn die für den Krieg bestehende Begriffsgrenze steckt auch den Umfang des sachlichen Bezugsmomentes der Neutralität ab. Demnach können keinerlei Neutralitätspflichten anfallen, wenn Staaten im Frieden, d.h. noch unter Aufrechterhaltung der Beziehungen unter Friedensvölkerrecht, gegeneinander wirtschaftlichen Druck ausüben, der im politischen Sprachgebrauch als "Wirtschaftskrieg" - besser aber als "Wirtschaftskampf" - bezeichnet werden kann. Wenn in einem solchen Fall der gegnerische Staat im Wege der Retorsion oder Repressalie ebenfalls wirtschaftlichen Gegendruck ausübt, so handelt es sich einfach um einige der vielen Rechtsmittel des Friedensvölkerrechts. Diese Maßnahmen können selbst zwar über das nach Friedensvölkerrecht Erlaubte hinaus gehen - das ist das Charakteristikum der Friedensrepressalie⁴ -, doch bringen sie nicht das Kriegsrecht zwischen ihnen als Grundlage ihres weiteren Verhaltens in Geltung. ex definitione besteht darum nicht Krieg, sondern weiterhin Frieden zwischen den Konfliktparteien, unangesehen der politischen Spannungen, die vorhanden sein mögen. Aus verschiedenen politischen Gründen beobachten die Drittstaaten in solchen Situationen zumeist ein Verhalten der "Nichtanteilmahme" bzw. der "Nichtparteilnahme". Rechtlich ist aber die Stellung und das Verhalten dieser Drittstaaten von dem der Neutralen in einem Krieg grundlegend verschieden. Ihre "Nichtanteilmahme", die eine "Nichtparteilnahme" analog zum Neutralitätsrecht zu sein scheint, gründet sich jedoch allein auf das Interventionsverbot nach allgemein anerkanntem Friedensvölkerrecht,⁵ nicht jedoch auf eine etwaige Pflicht nach dem Neutralitätsrecht. Auch auf die Gefahr der oftmaligen Wiederholung hin muß gesagt werden, daß das Neutralitätsrecht hier gar nicht angefallen ist, und daß folglich auch kein Staat unter einer Neutralitätspflicht stehen oder handeln kann. Erst das Neutralitätsrecht sieht - in Anbetracht der so tiefgreifenden Veränderung der Verhältnisse zwischen bestimmten Staaten - die besonderen Duldungspflichten des Neutralen vor. Bezüglich einer abgegebenen "Neutralitätserklärung" in einem

3 Botschaft 38.
4 Verdross: Völkerrecht⁴ 345.
5 ibid. 167.

Konflikt, der nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellt, sei auf die Ausführungen des § 19 lit. b oben zurückverwiesen.

Wenn daher auch Drittstaaten von den Wirkungen der gegenseitigen Retorsion bzw. Repressalie getroffen werden, dann besteht für sie keine Pflicht zur Duldung dieser Eingriffe in ihre Rechte und in ihre Freiheit des Handelns. Ein unbeteiligter Dritter kann vielmehr, wenn in seine Rechte eingegriffen wird, auf gleiche Weise Retorsionen oder Repressalien - notfalls gegen beide Seiten - dagegen verhängen und seine Rechte mit all den Mitteln zu behaupten versuchen, die ihm das Friedensvölkerrecht zur Hand gibt.

Weil das Völkerrecht nur an das "Rechtsmittel Krieg" den Anfall der Neutralitätsverhältnisse geknüpft hat, hingegen nicht an sonstige Rechtsmittel, welche auch immer zwischen verschiedenen Staaten zur Anwendung gebracht werden, besteht solange kein rechtlicher Anspruch auf ein neutrales Verhalten Dritter, als nicht Krieg durch eine konkludente Handlung oder eine formelle Kriegserklärung eintritt.

Damit wären dann wieder die Bedingungen der Neutralität gegeben; würde hingegen neutrales Verhalten gefordert, gleichzeitig jedoch der Bestand eines Krieges - wenn auch nur eines de facto-Krieges - geleugnet, dann entbehrte eine solche Forderung einer jeden rechtlichen Fundierung.⁶ In Hinblick auf eine solche außerhalb der Neutralität im Kriege stehende "wirtschaftliche Neutralität" gilt in vollem Maße das Wort Schindlers, daß keine wirtschaftliche Neutralität bestehen könne, wo nicht auch den Pflichten der "Neutralen" Pflichten der Kriegführenden gegenüberstehen.⁷

Aus all dem Gesagten erhellt, daß in den Fällen kein neutrales Verhalten gefordert werden kann, wenn nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht. Demnach ist nach dem bestehenden positiven Recht keine "wirtschaftliche Neutralität" denkbar, die auf Konflikte bezogen sein könnte, die nicht auch als Krieg im Völkerrechtssinne ausgetragen werden. Einen Pflichtenkreis der "wirtschaftlichen Neutralität" außerhalb des allgemeinen Pflichtenkreises der völkerrechtlichen Neutralität überhaupt gibt es darum nach geltendem positivem Recht nicht. Der Begriff "wirtschaftliche Neutralität" ist nur dann rechtlich sinnvoll, wenn damit nicht ein Neutralitätsverhältnis neben der bisherigen Neutralität gemeint wird, sondern vielmehr nur eine bestimmte Seite der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne selbst. Die Neutralität umschließt deshalb als Ganzes sowohl die Neutralität in bezug auf die rein militärischen Verhältnisse als auch die Neutralität in bezug auf die rein wirtschaftlichen Verhältnisse ein und desselben Krieges.

Ob aus der Praxis nach den Kodifikationskonferenzen (im Haag 1907) gewohnheitsrechtlich Normen der wirtschaftlichen Neutralität entwickelt worden sind, die über die Bestimmungen der Haager Konventionen hinausgehen, soll in den §§ 24 ff untersucht werden.

6 Dazu oben § 19 lit. b.

7 Schindler: Neutralität 416. Über die Richtigkeit dieses Satzes in Hinblick auf das AIN siehe unten § 27.

b) Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne und Neutralität

Analog zum Problem des Wirtschaftskrieges nach unserer Umschreibung ergibt sich auch bei der Abgrenzung der so verstandenen wirtschaftlichen Neutralität gegenüber der militärischen Neutralität die Frage nach dem Unterscheidungskriterium. Eine strikte Differenzierung kann aber nur dann von rechtlichem Interesse sein, wenn sich an die verschiedenen Tatbestände auch verschiedene Rechtsfolgen knüpfen. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, dann dürfte es ausreichen, aufgezeigt zu haben, inwiefern den Begriffen "Wirtschaftskrieg" bzw. "Wirtschaftliche Neutralität" überhaupt grundsätzliche rechtliche Bedeutung zukommt. Unter wirtschaftlicher Neutralität innerhalb des allgemeinen Neutralitätsrechts sollen daher alle die Neutralitätsverhältnisse verstanden werden, die sich auf die als "Wirtschaftskrieg" im völkerrechtlichen Sinne bezeichneten Kriegsmaßnahmen beziehen; das Neutralitätsrecht, vornehmlich die Haager Konventionen von 1907 führt unter anderem verschiedene Normen an, die für die Reaktionsmaßnahmen der Neutralen auf die wirtschaftlich schädigenden Kriegshandlungen gelten. Da aber - abgesehen von der militärischen Abwehr einer Neutralitätsverletzung (nach Art. 10 ALN) - zwischen Kriegführenden und Neutralen militärische Maßnahmen ausgeschlossen sind, können sich im wesentlichen nur noch folgende Kollisionsmöglichkeiten zwischen den Kriegshandlungen der Kriegführenden untereinander und dem Neutralen als unbeteiligtem Dritten ergeben:

- (1) wenn die Kriegführenden durch wirtschaftliche oder militärische Kriegsmaßnahmen nach Kriegsrecht auch die Wirtschaft bzw. das Verteidigungspotential des Neutralen beeinträchtigen;
- (2) wenn der Neutrale seinerseits durch wirtschaftliche Maßnahmen nach dem Neutralitätsrecht die Wirtschaft bzw. das militärische Potential eines Kriegführenden (bzw. beider) beeinträchtigt.

Ad (1) wären beispielsweise zu rechnen: der konventionswidrige Einsatz von Seeminen, wodurch die friedliche Schifffahrt Schaden nehmen könnte;⁸ die Verhängung einer Blockade, wodurch auch der Verkehr Neutralen untereinander bzw. zu einer Kriegspartei in Mitleidenschaft gezogen werden könnte; die Verschärfung der Kontorbandenbestimmungen, wodurch auch der Handel neutraler Privatpersonen beeinträchtigt werden kann; die Beschlagnahme rollenden Eisenbahnmaterials des Neutralen⁹ usw.

Nicht ad (1) wären jedoch die Maßnahmen eines Kriegführenden gegen einen Neutralen zu rechnen, die unter allgemeinem Friedensvölkerrecht von Kriegführenden gegen Neutrale ergriffen werden könnten, wie beispielsweise Ausfuhrsperrn gegen den Neutralen, Rationierung des Bedarfs des Neutralen; Kontrollen der Wirtschaft des Neutralen, um zu unterbinden, daß dieser mit der anderen Kriegspartei Handel treibe; die Unterstellung des Handels mit dem Neutralen unter solche Bedingungen, deren Erfüllung den Kriegszielen der einen Seite dienen soll; der Boykott bestimmter neutraler Unternehmen seitens der einen Kriegspartei, wenn diese

⁸ Präambel, Abs. 2, und die Artt. 2, 3 des Haager Abkommens über die Legung von unterseeischen selbsttätigen Kontaktminen, vom 18. Okt. 1907.

⁹ Art. 19 ALN.

Unternehmungen auch mit der anderen Kriegspartei Wirtschaftsbeziehungen unterhalten ("System der Schwarzen Listen", die Bunkerkohlenpolitik im I. Weltkrieg usw.), die gegen die Kriegsziele der einen Kriegsmacht sind usw. - Wie in § 19 ausgeführt, beurteilt sich dieses Verhalten dem Neutralen gegenüber nach dem Friedensvölkerrecht, es tangiert demnach nicht positive Neutralitätsrechte bzw. Neutralitätspflichten. Wenn ein Kriegführender darum doch solche Maßnahmen auch in die souveränen Rechte des Neutralen eingriffe, so wäre dies keine Verletzung der Neutralitätsrechte!

Ad (2) wären solche Maßnahmen gegen Kriegführende zu zählen, zu denen die Neutralen nach dem Neutralitätsrecht kompetent sind: Einschränkungen in der Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien an die Kriegführenden;¹⁰ die Beschlagnahme rollenden Eisenbahnmaterials einer Kriegspartei durch den Neutralen;¹¹ Einschränkungen betreffend die Abgabe von Vorräten oder Feuerungsmaterial an Kriegsschiffe der Kriegführenden,¹² bzw. die Ausbesserung von Schäden an Kriegsschiffen der Kriegsparteien;¹³ usw.

Nicht ad (2) dürften solche Maßnahmen der Neutralen gegen die Kriegführenden gerechnet werden, die nicht unter das Neutralitätsrecht fallen, wie z.B. generelle Verbote oder Einschränkungen des Handels gegen einen oder beide der Kriegsparteien usw.

Sinngemäß wird es sich also bei Fragen um Normen der "wirtschaftlichen Neutralität" nur um die folgenden handeln können:

- (1) welche Wirkungen dürfen die verschiedenen Maßnahmen des Wirtschaftskrieges auf den Neutralen haben;
- (2) inwiefern verletzt der Neutrale durch sein Verhalten nicht seinerseits konkrete Pflichten des positiven Neutralitätsrechtes, d.h. inwieweit ist der Neutrale nach Friedensrecht bzw. Neutralitätsrecht berechtigt, Handlungen zu setzen, die unter Umständen eine bzw. beide Kriegsparteien ebenso treffen können, als wären sie von der einen Kriegspartei gegen die andere im Zuge des Wirtschaftskrieges nach Kriegsrecht bzw. nach allgemeinem Völkerrecht erfolgt. Darum ist auch die wirtschaftliche Neutralität rechtlich formell und materiell umrissen, und es ist jenen Autoren nicht zuzustimmen, die generell den Begriff einer wirtschaftlichen Neutralität ablehnen, weil ihm keine konkreten Normen zu entsprechen scheinen.¹⁴ "Wirtschaftliche Neutralität" bildet damit einen Begriff des Völkerrechtes.

Andrerseits kann demzufolge von wirtschaftlicher Neutralität im Rechtssinne nur im Rahmen des völkerrechtlich bestimmten Neutralitätsbegriffes die Rede sein. Rechte und Pflichten, unter denen zwar der Neutrale stehen mag, die aber nach Friedensrecht und nicht nach Neutralitätsrecht bestehen, liegen deshalb - wie

10 Art. 7 ALN, ASN.

11 Art. 19 ALN.

12 Artt. 18, 19, 20 ASN.

13 Art. 17 ASN.

14 Contra Guggenheim: Dumbarton Oaks 68 f; Duttwyler 15.

schon oben in § 20 dargelegt worden ist - außerhalb der Neutralitätsverhältnisse, d.h. außerhalb der Neutralität. So verstanden trifft auch der zitierte Satz der Botschaft des schweizerischen Bundesrates vom 4. August 1919 zu, daß das ALN "ausschließlich militärische Verhältnisse oder Verkehrsbeziehungen, die unmittelbar der Kriegführung zugute kommen", ordne - wenn damit Krieg im völkerrechtlichen Sinne allgemein gemeint ist; er trifft aber nicht zu, wenn darin ausgedrückt werden sollte, daß unter Krieg im völkerrechtlichen Sinne nur rein militärische Verhältnisse zu verstehen sind. Denn wie oben ausgeführt worden ist, fallen unter den Kriegsbegriff im völkerrechtlichen Sinne außer den "rein militärischen Verhältnissen" auch "Maßnahmen zur wirtschaftlichen Niederringung" des Gegners; sei es, daß militärische Mittel zu wirtschaftlichen Zielen, sei es, daß wirtschaftliche Mittel mit militärischen Zielen eingesetzt bzw. das eine oder andere Mittel sich wirtschaftlich schädigend auswirkt; alle diese Maßnahmen können nach dem Kriegsvölkerrecht jedoch legitime Kriegsmaßnahmen sein. Soweit das Neutralitätsrecht auf diese Kriegsmaßnahmen und deren Kollision mit den Rechten der Neutralen Bezug nimmt, kann die Bezeichnung dieses Normenkreises als "wirtschaftliche Neutralität" allein sinnvoll sein. Alle sonstigen Ansprüche können gegeneinander nur nach dem Friedensrecht geltend gemacht werden, denn das Neutralitätsrecht findet seine Grenzen am Friedensrecht.

Damit wird es notwendig, den Grenzen von Friedensrecht und Neutralitätsrecht gegeneinander im einzelnen nachzugehen und so die Begrenzung der Neutralität überhaupt aufzuzeigen. Danach kann erst klargelegt werden, wie weit ein solidarisches Handeln in den wirtschaftlichen Gesamtaktionen des Völkerbundes mit den Neutralitätspflichten in concreto in Widerspruch stehen kann.

§ 23. Das Paritätsprinzip

Es müßte über den Rahmen dieser Untersuchung weit hinausführen, wenn hier versucht werden sollte, Bestand bzw. Nichtbestand einer Grundsätzlichen Gleichbehandlungspflicht unter allgemein anerkanntem Friedensvölkerrecht nachweisen zu wollen. Gegenstand dieser Untersuchung sind ja die Pflichten, unter denen ein Staat als "Neutraler" steht; soferne daher ein Neutraler, der neben den Neutralitätsnormen auch noch denen des Friedensrechtes unterliegt, eine etwaige Paritätspflicht des Friedensrechtes verletzen sollte, ist dies für seine rechtliche Stellung als Neutraler belanglos. Der rechtliche Gesamtstatus¹ des Staates, der gemeinhin als "Neutraler" bezeichnet wird, umfaßt eben den Status

¹ Siehe oben § 19.

nach dem Neutralitätsrecht neben dem nach dem Friedensvölkerrecht.
 Um Verletzungen der Rechte anderer Völkerrechtssubjekte zu vermeiden, muß auch der Neutrale im besonderen interessiert sein, sich Klarheit über alle seine Rechte und Pflichten unter dem Friedensrecht wie auch unter dem Neutralitätsrecht zu verschaffen. Dies gilt gleichwohl auch für die Kriegsparteien, da sie - wenn nämlich und insoweit nämlich auch im Friedensvölkerrecht ein Paritätsgrundsatz gelten sollte - in gleicher Weise dem Neutralen zu "paritätischem Verhalten" verpflichtet sein müßten, wie der Neutrale ihnen gegenüber. Insoferne von der Paritätspflicht eines Neutralen die Rede ist, findet darin schon der Gedanke Ausdruck, daß die Parität eine der Neutralität besonders eigene Pflicht sei: So soll auch im folgenden ausschließlich die Paritätspflicht des Neutralitätsrechtes untersucht und dargestellt werden.

a) Die Rechtsquellen des Paritätsprinzipes

In den Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907, welche die Neutralität im Landkrieg und im Seekrieg regeln, wird nur in wenigen Bestimmungen der Gleichbehandlungsgrundsatz ausgesprochen.

Das ALN erwähnt nur in Art. 9 den Paritätsgrundsatz, der sich auf die Bestimmungen der Artt. 7 und 8 ALN bezieht. Es seien darum alle drei Artikel des ALN hier angeführt:

Art. 7: Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

Art. 8: Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegraphen- oder Fernsprechleitungen sowie von Anlagen zur drahtlose Telegraphie, gleichviel ob solche er selbst oder ob sie Gesellschaften oder Privatpersonen gehören, zu untersagen oder zu beschränken.

Art. 9(1) Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7, 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.

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

Im ASN ist an mehreren Stellen von der Paritätspflicht die Rede; in der Präambel lauten die relevanten Absätze:

"(4) in der Erwägung, da es wünschenswert ist, wenn die Mächte genaue Vorschriften erlassen, um die Rechtsfolgen der von ihnen eingenommenen Neutralitätsstellung zu regeln,

(5) in der Erwägung, daß es eine anerkannte Pflicht der neutralen Mächte ist, die von ihnen angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden,

(6) in der Erwägung, daß von diesem Grundgedanken aus solche Regeln im Laufe des Krieges von einer neutralen Macht grundsätzlich nicht geändert werden sollten, es sei denn, daß die gemachten Erfahrungen eine Änderung als notwendig zur Wahrung der eigenen Rechte erweisen würden..."

Neben diesen sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen der Präambel wird Parität nur noch in Art. 9 ASN erwähnt:

"Art.9: (1) Eine neutrale Macht muß die Bedingungen, Beschränkungen oder Verbote, die sie für die Zulassung von Kriegsschiffen oder Prisen der Kriegführenden in ihre Häfen, Reeden oder Küstengewässer aufgestellt hat, auf beide Kriegführende gleichmäßig anwenden.

(2) Doch kann eine neutrale Macht den Zutritt zu ihren Häfen und ihren Reeden einem Kriegsschiffe untersagen, das sich den von ihr ergangenen Aufforderungen und Anweisungen nicht gefügt oder die Neutralität verletzt hat."

Diese Regeln der Haager Konventionen stellen gleichsam das Höchstmaß an gegenseitigem Zugeständnis dar, zu dem 1907 die Staaten als künftige Kriegführende bzw. Neutrale bereit waren. Das geltende Völkergewohnheitsrecht geht kaum darüber hinaus. Der Nachweis der Geltung des Paritätsgrundsatzes über das gesatzte Völkerrecht hinaus gestaltet sich ungleich schwieriger, da schon in Praxis und Theorie äußerst strittig ist, wie weit sich die Parität im kodifizierten Neutralitätsrecht erstreckt.

b) Versuche zur Extension des Paritätsprinzipes

Eine beträchtliche Anzahl von Autoren spricht dem Paritätsgrundsatz umfassende Geltung zu. Ein neutraler Staat, so führt z.B. L. Strisower aus, habe völlige Parität auch in seinen wirtschaftlichen und allen seinen sonstigen Handlungen zu beobachten.² Strisower behauptet dies als einen Rechtsgrundsatz des positiven Neutralitätsrechts und muß daher die Thesen des Schweizer Bundesrates, wie er sie in seiner "Botschaft" niedergelegt hat, ablehnen. Repräsentativ für den Teil der Lehre, der den Grundsatz der Parität uneingeschränkt behauptet, ist auch die Ansicht Kepplers. Es sei von den meisten Autoren, besonders der anglo-amerikanischen Doktrin, anerkannt, so sagt Keppler, daß der Neutrale die Kriegsparteien generell gleich behandeln müsse.³ Zwar habe nur Abs.5 der Präambel des ASN ausgesprochen, "daß es eine anerkannte Pflicht der neutralen Mächte ist, die von ihnen angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden", doch sei diese anerkannte Rechtspflicht auch für den Landkrieg gültig, da es sich um einen allgemeinen Rechtsgedanken handle; damit sei die Paritätspflicht nicht mehr ein bloß rechtspolitisches Postulat, sondern eine wichtige Auslegungsregel überhaupt.⁴ Ihre Geltung erstrecke sich nicht nur auf die innerstaatlichen "Neutralitätsgesetze" sondern auf "sämtliche innerstaatlichen Vorschriften, die unter dem Gesichtspunkte der Neutralität von Bedeutung sind."⁵ So kommt Keppler zu dem Schluß: "Die den neutralen Mächten

2 Strisower 198.
3 Keppler 527.
4 ibid. 529.
5 ibid., FN 3.

auf Grund des Art.9 (= ALN, F.G.) obliegende Pflicht zur Gleichbehandlung der Kriegführenden ist daher im Zeitalter des totalen Krieges eine ganz allgemeine."⁶ Denn da im totalen Krieg praktisch jeder Rohstoff und jeder Gegenstand direkt oder indirekt einem Heere, einer See- oder Luftstreitmacht nützlich sein könne, wäre auch die in Art.7 ALN bzw. ASN getroffene Unterscheidung nach Gütern, die dem Krieg nützlich sein können, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, gegenstandslos geworden; das bedeute, daß auch dann keine Freiheit von Paritätspflichten mehr behauptet werden könne, wo früher vielleicht noch der Einwand berechtigt gewesen wäre, daß bestimmte Güter unmöglich als Kriegsmaterialien angesehen werden können und daher auch nicht unter die Bestimmung des Art.7 ALN bzw. ASN fielen.^{7'}

Solche Gedanken vertraten im Laufe des I. Weltkrieges gelegentlich auch die kriegführenden Mächte, besonders, soweit sie sich gegen die "Ungleichheit in den wirtschaftlichen Beziehungen" der Schweiz wandten.⁸ Dies wurde von den Kriegsmächten entweder mit der Totalisierung des Krieges begründet, wonach es keine Güter mehr gäbe, die nicht kriegsdienlich wären; oder mit dem Hinweis auf die Tatsache, daß auch die Unterscheidung zwischen den Zivilpersonen und bewaffneten Streitkräften durch die Kriegsentwicklung praktisch und theoretisch hinfällig geworden sei - folglich auch die verschiedene Behandlung von Zivilbedarf und militärischem Bedarf.⁹ Auch die Listen der Konterbandenwaren - vor allem die Großbritanniens und seiner Verbündeten im I. Weltkrieg - folgten dieser Haltung und verwischten jeden Unterschied zwischen den Gütern, die im allgemeinen nur militärischen oder nur zivilen Zwecken dienen. Die Kriegführenden haben die Freiheit des neutralen Handels mit der anderen Kriegsmacht noch zusätzlich eingeschränkt und dazu eine Unterscheidung von "bona fides" und "mala fides" des neutralen Handels konstruiert.¹¹ - Als bona fide betrachteten sie den Handel dann, wenn der Neutrale nur zur Deckung seines nötigsten Eigenbedarfes Waren importierte; als mala fide galt ihnen der Handel jedoch dann, wenn der geringste Verdacht bestand, daß der Neutrale seine Vorräte nur ergänze, um aus seinen Lagerbeständen eventuell an die andere Kriegspartei etwas abgeben zu können.¹² Um diesen "mala fide" betriebenen Handel verhindern zu können, übten die Kriegführenden auf die verschiedensten Arten Kontrollen über den Handel der Neutralen aus. Der Bedarf der Neutralen wurde von den Kriegführenden rationiert,¹³ und nur gegen entsprechende Gewährleistung dafür, daß kein Re-Export

6 ibid. 528.

7. ibid. 528.

8 Dazu die Noten Italiens, Frankreichs und Großbritanniens, zit. in § 22 FN 2.

9 So die Note Großbritanniens an die (damals noch) neutralen USA, vom 10. Februar 1915; bei Hagemann: Neutralität 17.

10 Vgl. Kunz: Kriegsrecht 280 f; vor allem auch Lank 13 ff.

11 Dazu Graham 718 f.

12 Vgl. Kunz: Kriegsrecht 259; Lank 23 ff, 28, 40; Triepel 18.

13 Vgl. Kunz: Kriegsrecht 262; Triepel 17.

an die andere Partei erfolgte,¹⁴ und nur nach sehr schwierigen Verhandlungen konnten die Neutralen ihren Handel mit den Kriegführenden aufrecht erhalten. Nicht selten haben die Kriegführenden ihre illegitimen Maßnahmen, wodurch in die Rechte der Neutralen schwer eingegriffen worden war, dem Neutralen gegenüber damit zu rechtfertigen versucht, daß der Neutrale selbst eine Paritätspflicht verletzt habe, da er sich zuvor schon mit den ebenfalls illegitimen Maßnahmen der anderen Partei abgefunden habe und sich damit einseitig den Kriegsmitteln der anderen Macht "unterworfen" habe.¹⁵

Die neutralen Staaten selbst beobachteten im I. Weltkrieg im großen und ganzen eine allgemeine Politik der "Unparteilichkeit" bzw. "Gleichbehandlung" gegen beide Kriegsmächte, soweit dies die Umstände und die Zwangslagen, in denen sie sich befunden hatten, erlaubten. Dabei unterstellten sie sich zumeist selbst einer weit strengeren "Paritätspflicht", als sie von den Haager Konventionen gefordert worden war.¹⁶ - So hatte die schwedische Regierung ihr Abkommen mit der Entente, vom 29. Mai 1918, vorher auch der deutschen Regierung vorgelegt; in diesem Abkommen kamen Schweden und die Entente über Außenhandelsrationierungen überein, wofür Schweden als Gegenleistung 400.000 Tonnen Schiffsraum zur Verfügung stellte.¹⁷ Ebenso hatte Holland Entwürfe von Verträgen mit der Entente Deutschland vorgelegt.¹⁸ Außerdem duldeten bzw. begünstigten die Neutralen, daß private Organisationen in ihren Ländern den weiteren Verbleib der importierten Waren kontrollierten, um jeden "mala fide"-Handel zu unterbinden und Kriegsmächten dafür zu garantieren.¹⁹ - Auch die Neutralitätsgesetze der nor-

14 Duttwyler 142; Lank 20, 27, 45; Graham 719.

15 Vgl. dazu die Rechtfertigung der deutschen "Seesperre" durch Triepel als "Retorionsmaßnahme": "Auch soweit die Retorsion mittelbar eine Beeinträchtigung der neutralen Schifffahrt im Gefolge hatte, war sie gerechtfertigt, denn die Neutralen hatten sich die britische Nordseesperre gefallen lassen." Triepel 34.

16 Vgl. Hagemann: Neutralität 17 f; Duttwyler 143.

17 Kunz: Kriegerrecht 264.

18 ibid., wobei aber trotz Ablehnung seitens Deutschlands die Verträge dennoch abgeschlossen wurden.

19 Schweden hatte sich anfangs solchen Kontrollinstanzen widersetzt, am 27. November 1915 aber doch die Gründung der "Transito" geduldet, die vor allem den Transit England-Rußland überwachen, daneben aber auch den Verbrauch von Importen der Entente nach Schweden kontrollieren sollte. Zu diesem Zweck hatte die Transito das Recht, Verträge mit Importeuren abzuschließen, wie auch deren Papiere und Bücher zu überprüfen. Wegen lebhafter Proteste gegen diese Praktiken hatte Schweden in dem Kriegshandelsgesetz vom 17. April 1916 ein solches Vorgehen jedoch unter Strafe gestellt; die schwedische Regierung hatte in Hinkunft alle Verträge, die zugunsten einer fremden Macht die Freiheit des Warenverkehrs beschränkten, zu genehmigen. Lank 47 f.

In Dänemark übernahmen ab November 1915 die "Grosserer Societät" (entspricht etwa in Österreich der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) und der "Industrierat" (eine private Vereinigung von Industriellen und Großkaufleuten) die Aufgabe, Gewähr für die Verwendung der importierten Waren zu leisten und auch die Einhaltung der Garantieverpflichtungen der Importeure zu überwachen. Diese Stellen unterhielten auch das "Danish Trading Office" in London und schlossen auf diesem Wege Abkommen mit den Ententemächten ab. Vgl. Lank 44 ff; Kunz: Kriegerrecht 264.

dischen Staaten,²⁰ der USA²¹ und Italiens,²² die zwischen dem I. und II. Weltkrieg erlassen worden waren, neigten ersichtlich dazu, selbst auf solche Handlungen zu verzichten, zu denen sie nach Neutralitätsrecht noch berechtigt gewesen wären.

Fortsetzung der Fußnote 19:

In den Niederlanden bildete sich schon am 21. September 1914 aus Kreisen niederländischer Handelsinteressenten im Haag eine Kommission, die als Vermittlungsstelle zwischen dem niederländischen Überseehandel und den Kriegführenden fungieren sollte. Am 1. Januar 1915 nahm die "Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij", bekannt als die N.O.T., den Betrieb auf; eine private Aktiengesellschaft; Teilhaber waren die großen Schiffahrtsgesellschaften, einige Banken und große Handelsfirmen; die N.O.T. war nicht auf Gewinn gerichtet, sondern überwies jeden Überschuß, der über eine 4-prozentige Verzinsung hinaus erzielt wurde, an das nationale Unterstützungskomitee. Die N.O.T. betrieb den Außenhandel nicht auf eigene Rechnung, sondern nur als Konsignatar für alle Waren, auf die nicht die holländische Regierung ein Bezugsmonopol hatte. Formell sollte die N.O.T. auch für die Handelsbeziehungen mit den Mittelmächten dienen, de facto war sie aber das Instrument, um den Handel mit den Mittelmächten zu unterbinden. Dafür mußten die Importeure bestimmte Verpflichtungen gegenüber der N.O.T. eingehen, deren Einhaltung von der N.O.T. überwacht wurde: Waren dürfen nur für inländischen Verbrauch importiert werden; Abgabe von Sicherheiten gegen den Weiterverkauf an Deutschland, sogar bei Lebens- und Futtermitteln; Geschäfte dürfen nur unter Kontrolle der N.O.T. abgeschlossen werden; die N.O.T. erhält wöchentlich genaue Aufstellungen über Lagerbestände und Geschäftsvorfälle der Importeure; besteht jedoch trotz allem ein Verdacht über die Endbestimmung der Ware, dann muß sie auch noch nach erfolgter Ausladung in einem holländischen Hafen wieder angehalten werden und der Vertreter Großbritanniens kann alle Papiere überprüfen und die Ware zu einem prisengerichtlichen Verfahren nach England zurückbringen usw. Die N.O.T. entwickelte sich so - da sie außerdem noch Handelsabkommen mit anderen Regierungen traf - zu einer "wirtschaftlichen Nebenregierung". Vgl. dazu: Niederland in den oorlogstijd; Vandenbosch 205 ff; Lank 24 ff; Grewe: Wirtschaftskrieg 22; Kunz: Kriegsrecht 262 f.

Die Schweiz hatte nach dem Kriegseintritt Italiens durch einen Bundesratsbeschuß die Möglichkeit für die Bildung einer Organisation, ähnlich der N.O.T., ermöglicht, und die Leiter dieser schweizerischen Institution hatten zu diesem Zwecke auch die Einrichtungen in den Niederlanden studiert. Von allem Beginn an versuchte die Schweiz jedoch, eine einzige Organisation für den Verkehr mit beiden Mächten durchzusetzen - aber schließlich wurden doch zwei getrennte Institutionen gegründet; die "Société Suisse de Surveillance Economique", die S.S.S., für den Verkehr mit der Entente, und die "Treuhandstelle Zürich für die Einfuhr deutscher Waren in die Schweiz" (T.H.S.), die später durch die "Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs" (S.T.S.) in Zürich ersetzt wurde, in den Funktionen mit jener aber identisch war. Sowohl bei der Gründung dieser beiden Institutionen wie auch bei deren weiterer Tätigkeit behielt die Schweizer Regierung ihren maßgeblichen Einfluß, wengleich sie die "private Natur" dieser Organisationen besonders betonte. Auch in der Schweiz entwickelte sich so eine "Nebenregierung", wie dies besonders durch den Bundesratsbeschuß vom 29. Oktober 1918 deutlich wurde: Die von der S.S.S. oder S.T.S. gefällten Entschiede über Geldbußen sind rechtsverbindlich und endgültig und keiner weiteren Nachprüfung durch Gerichte mehr zugänglich. Vgl. dazu Ruchti, Bd. II, 46 ff, 141 ff; Lank 38 f; Duttwyler 141 ff; Kunz: Kriegsrecht 263.

In den USA kam es zu ähnlichen Einrichtungen, wie z.B. die "Textile Alliance" als Gesamtverband aller einschlägigen Industriezweige; ebenso in bezug auf Gummi, Metalle usw. Vgl. besonders Phillips 679 ff; Graham 719.

20 Vgl. Hambro

21 Abgedruckt bei Commager 471, 558, 601; vgl. ferner dazu Eckhard.

22 Hagemann: Neutralität 13.

c) Die grundsätzlichen Grenzen des Paritätsprinzips

In den §§ 18 und 19 ist dargelegt worden, warum bei der Untersuchung über den Bestand und den Inhalt konkreter Normen des positiven Neutralitätsrechts nicht rein deduktiv vorgegangen werden kann: Der Kompromiß- und Ausnahmeharakter und die mangelnde Geschlossenheit des Neutralitätsrechts erschweren dies auf der einen Seite, und die Vielschichtigkeit des Status des Neutralen stellt auf der anderen Seite die Grenzen.

Bei der Auseinandersetzung mit den Thesen, die zu einer Extension der Paritätspflichten führen, soll daher nur noch auf die inhaltlichen Momente eingegangen werden, und das Ergebnis der Untersuchung wird klarlegen, warum wir nur von den konkreten Paritätspflichten sprechen können. Da wir jedoch die Beweisführung, die rein deduktiv verfahren will, nicht anerkennen können, kann die Gegenbeweisführung selbst nicht deduktiv vorgehen. Wir werden darum nach den Analysen der einzelnen Normen des Neutralitätsrechtes die Unrichtigkeit der im vorangehenden Unterabschnitt lit. b angeführten Thesen aufzeigen können.

d) Allgemeine theoretische Aspekte der Paritätspflichten

Die Lehre teilt die Pflichten des Neutralitätsrechtes nahezu einhellig ein in "Verhinderungspflichten" (z.B. die Verhinderung der Truppenwerbung bzw. Truppenaufstellung im neutralen Gebiet gem. Art. 4 ALN); in "Enthaltungspflichten" (z.B. darf gem. Art. 6 ASN der neutrale Staat selbst niemals direkt oder indirekt Waffen, Munitionen, Kriegsmaterialien etc. an eine oder beide der Kriegsparteien abgeben); in "Duldungspflichten" (z.B. muß der Neutrale die vorübergehende Beschlagnahme seines rollenden Eisenbahnmaterials unter bestimmten Voraussetzungen dulden, Art. 19 ALN).²⁴ Diesen Pflichten entsprechen im allgemeinen die Rechte der Kriegführenden den Neutralen gegenüber.

Weniger systematisch werden im allgemeinen die Rechte der Neutralen gegenüber den Kriegführenden dargestellt,²⁵ und dann zumeist nur als die "Kehrseite" der Pflichten der Kriegführenden den Neutralen gegenüber. Nicht immer entspricht jedoch eine Pflicht des Subjektes A dem Subjekt B gegenüber einem Recht des B auf dieses Handeln des A, wie dies z.B. bei der Verhinderungspflicht des Neutralen N klar wird: N ist verpflichtet, eine Verletzung seiner Gebietshoheit durch den Kriegführenden A abzuwehren. Dennoch kann nicht gesagt werden, daß A ein Recht darauf hat, daß N diese Verletzung abwehrt, sondern vielmehr hat B, der andere Kriegführende, einen Anspruch darauf, daß der Neutrale die von A gesetzte Handlung abwehrt. Bei einer genaueren Analyse wird so eine Besonderheit bestimmter Regeln des Neutralitätsrechtes offenbar, die unseres Wissens in der Darstellung des Neutralitätsrechtes bisher vernachlässigt worden ist.

Diese Besonderheit liegt darin, daß der Anfall des Neutralitätsrechtes einen Krieg zwischen den Kriegführenden A und B voraussetzt, auf den der Neutrale N eben in der vom Neutralitätsrecht vorgeschriebenen Weise reagiert. Es ist darum

23 Oppenheim-Lauterpacht II⁷, § 292 c.

24 Vgl. dazu Verdross: Völkerrecht⁴ 402 ff.

25 ibid. 400.

notwendigerweise immer eine Dreizahl der Subjekte gegeben, da der Neutrale N schon dem Sinne der Neutralität gemäß der unbeteiligte "Dritte" in dieser Auseinandersetzung zwischen A und B ist. Aus diesem Grunde haben wir den Satz Kunz', daß man immer nur jemandem gegenüber neutral sein könne, in § 19 korrigieren müssen: Man ist nur hinsichtlich eines bestimmten Kriegsverhältnisses neutral, d.h. auf Grund eines bestimmten Kriegsverhältnisses verhält man sich zu den Subjekten A und B, die zueinander in Kriegsverhältnis stehen, neutral.

Gegenstand eines Rechtes oder einer Pflicht ist immer ein bestimmtes Handeln. Wenn A im Genuß eines Rechtes steht, dann heißt das, daß jemand zu einem Handeln gegen A verpflichtet ist.

(1) Liegt ein "isoliertes" zweiseitiges Rechtsverhältnis vor, dann hat A ein Recht gegen N, daß N gegen A auf bestimmte Weise handle; und N ist gegen A verpflichtet, so gegen A zu handeln. D.h. die Subjekte der Rechte und Pflichten sind zugleich die Subjekte, unter denen die Handlung erfolgt, d.h. sie sind auch passives und aktives Handlungssubjekt.

(2) Ist jedoch ein dreiseitiges Rechtsverhältnis gegeben, dann kann A ein Recht gegen N haben, daß N gegen den B auf bestimmte Weise handle, und N ist A gegenüber verpflichtet, gegen B diese Handlung zu setzen. - Hier gibt es nun mehrere Subjekte der Rechte und Pflichten:

aa) N ist dem A gegenüber verpflichtet, gegen B auf eine bestimmte Weise zu handeln, d.h. A hat gegen N ein Recht, daß N auf die bestimmte Weise zu B handelt.

bb) N hat ein Recht gegen B, daß dieser die Handlung des N dulde. Aber nur N und B sind aktives bzw. passives Handlungssubjekt dieses dreiseitigen Rechtsverhältnisses.

Neben der ersten Gruppe solcher Rechts- und Handlungsverhältnisse (1) kennt das Neutralitätsrecht besonders viele der eben beschriebenen dreiseitigen Rechtsverhältnisse (2).

Ad (1) sind z.B. zu zählen: das jus angariae; die Zerstörung von unterseeischen Kabelverbindungen; die Beschlagnahme rollenden Eisenbahnmaterials; die Pflicht des Neutralen, zu verhindern, daß in seinem Land Streitkräfte gegen die eine oder andere Partei geworden bzw. aufgestellt werden usw.

Ad (2) sind z.B. zu zählen: der Neutrale ist verpflichtet, Verletzungen seiner Gebietshoheit durch den einen oder anderen Kriegführenden zu verhindern; der Neutrale darf den Durchmarsch von Truppen des einen oder anderen Kriegführenden nicht dulden usw.

Die Unterschiede dieser beiden Arten von Rechts- und Handlungsverhältnissen sind im Neutralitätsrecht von besonderer Bedeutung, da Theorie und Praxis - wie in lit. b des vorliegenden § gezeigt - oft eine Paritätspflicht des Neutralen behauptet haben, die sich auf das aktive oder passive Verhalten des Neutralen beziehen soll; oder es ist von einem Kriegführenden behauptet worden, er habe ein Recht darauf, daß sich der Neutrale dem anderen Kriegführenden gegenüber auf

irgend eine bestimmte Weise verhalte; oder aber, daß der Neutrale gegen die eine Seite sein Recht verwirkt habe, auf bestimmte Weise behandelt zu werden, weil er sich den gleichen Maßnahmen der anderen Seite "gefügt" habe usw. In diesem Zusammenhang muß auch wieder die Auffassung des schweizerischen Bundesrates in seiner Botschaft vom 4. August 1919 erwähnt werden, daß nämlich unter "wirtschaftlicher Neutralität" gemeint sein könnte, (1) daß der Neutrale in seinen wirtschaftlichen Beziehungen zu den Kriegführenden nicht gestört werde - im Sinne einer Enthaltungspflicht der Kriegführenden -, und (2) daß der Neutrale selbst in seinen wirtschaftlichen Beziehungen die Kriegführenden paritätisch behandeln möge - einerseits im Sinne einer Paritätspflicht für aktives Verhalten des Neutralen, z.B. in seinen Leistungen an beide Kriegsparteien - andererseits im Sinne einer Paritätspflicht für das passive Verhalten des Neutralen, z.B. im Falle von Einschränkungen oder Verboten bestimmter Leistungen. Wir wollen daher von einem aktiven Aspekt der Paritätspflicht sprechen, wenn eine Paritätspflicht in bezug auf ein aktives Verhalten (Verhindern, Verboten usw.) gemeint ist; und wir wollen von dem passiven Aspekt der Paritätspflicht sprechen, wenn eine Paritätspflicht hinsichtlich eines passiven Verhaltens gemeint ist.

Eine Klarstellung dieser Verhältnisse und ihrer Unterschiede erscheint uns besonders im Problembereich der "wirtschaftlichen Neutralität" belangreich. Daneben ist noch auf die gängige Unterscheidung von formeller und materieller Parität zu verweisen.²⁶ Formelle Parität ist gegeben, wenn durch eine Handlung des Neutralen die Kriegsparteien nur in ihrer generellen Eigenschaft, in ihrer Kategorie als Kriegführende gleich behandelt werden; wenn z.B. der Neutrale generell die Ausfuhr von bestimmten Waffen gegen beide Kriegführende verbietet, ohne dabei aber zu berücksichtigen, daß dies nur eine Partei tatsächlich treffen könne, da die andere diese Güter ohnedies nicht Güter vom Neutralen bezieht. Materielle Parität ist gegeben, wenn durch eine bestimmte Handlung des Neutralen die Kriegführenden auch im gleichen Maße davon betroffen werden; so wenn z.B. der Neutrale die Handelsquoten für beide Kriegführende gleich hoch ansetzt. - Wir können es für den weiteren Fortgang der Untersuchung bei diesem Hinweis beruhen lassen, da kaum ernstlich die Beobachtung einer materiellen Parität je gefordert worden ist.

§ 24. Die Grenzen des Paritätsprinzipes nach dem ASN

Abs. 5 der Präambel des ASN spricht aus, "daß es eine anerkannte Pflicht der neutralen Mächte ist, die von ihnen angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden..."¹ Wie Keppler daraus folgert, soll damit eine allgemeine Interpretationsregel, ein allgemeiner Rechtsgedanke ausgedrückt

²⁶ Vgl. Huber: Neutralitätsrecht 12 ff; Guggenheim: Neutr. und Art. 16, p. 267; Guggenheim: Dumbarton Oaks... 69.

¹ Vgl. oben § 22 lit. a.

129
worden, der darum auch für die Neutralität im allgemeinen gelten müsse, nicht bloß für die Neutralität im Seekrieg. Und das bedeute weiters, daß also nicht allein die innerstaatlichen "Neutralitätsgesetze" diesem Grundsatz entsprechen müßten, sondern "sämtliche innerstaatliche Vorschriften, die unter dem Gesichtspunkte der Neutralität von Bedeutung sind." Damit werde also die Pflicht zur Gleichbehandlung eine allgemeine Neutralitätspflicht.

Es ist vorerst festzuhalten, daß Keppler (1) selbst vom ASN und seiner Formulierung ausgehend eine allgemeine Gültigkeit als "wichtigste Interpretationsregel" folgert; und (2) daß er die Paritätspflicht auf sämtliche innerstaatliche Regelungen ausdehnt, die unter dem "Gesichtspunkte der Neutralität von Bedeutung sind".

Diese Deutung geht jedoch über das, was in der Präambel gesagt werden sollte, weit hinaus. Aus Abs.4 derselben Präambel ergicht, daß unter den "von den Neutralen Mächten angenommenen Regeln" nur die innerstaatlich erlassenen Vorschriften zu verstehen sind, in denen der Neutrale seine Neutralitätsstellung regelt.² Diese Interpretation wird auch durch den folgenden Abs.6 der Präambel des ASN bestätigt: Grundsätzlich sollen "solche Regeln" von den Neutralen nicht während eines Krieges geändert werden. Unter diesen "Regeln" versteht das ASN ausschließlich jene Normen, zu denen das ASN den Neutralen selbst die Kompetenz zu ihrer Erlassung einräumt. Genauer gesagt: Unter diesen "Regeln" sind die Bestimmungen der innerstaatlich erlassenen "Neutralitätsgesetze" im eigentlichen Sinne gemeint. Im "eigentlichen Sinne" soll noch näher präzisieren, daß als "Neutralitätsgesetz" hier allein der Normenkreis angesehen werden kann, der streng nur jene Rechte und Pflichten in weiteren Ausführungsbestimmungen umschreibt, die als Neutralitätspflichten und -rechte verstanden werden dürfen. In § 19 haben wir darauf hingewiesen, daß der Status des Neutralen nicht nur durch das Neutralitätsrecht bestimmt wird. Es ist darum auch die Bezeichnung "Neutralitätsgesetze" irreführend, da in ihnen für gewöhnlich auch solche Materien einer gesetzlichen Regelung unterzogen werden, die rechtlich nicht mehr unter die Neutralität fallen. Denn da mit dem Anfall der Neutralität die Neutralen auch im übrigen völlig veränderten Umständen ausgesetzt sind, vereinigen sich unter dem allgemeinen Titel "Neutralitätsgesetz" zumeist Notstandsgesetze bzw. Gesetze, die in Anbetracht der wahrscheinlichen Verknüpfung verschiedener Güter Maßnahmen zum Schutze der wirtschaftlichen Ressourcen des Neutralen ermöglichen sollen; oder die zum Schutze der Währung in dieser Sonderlage dienen; die durch generelle Ausfuhrverbote für Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien zur Wahrung der Verteidigungskraft des Neutralen im allgemeinen gedacht sind; die möglichst von vornherein Schaden von den Angehörigen des Neutralen abwenden sollen usw. Repräsentativ dafür sind die Neutrality Acts der USA von 1934, 1937 und 1939, die das Schwergewicht auf solche allgemeine Notstandsvorkehrungen zum Schutze der Bevölkerung, der Währung und der

2 Die Verwendung des weiteren Ausdruckes "Vorschriften" (franz.: "prescriptions") ist darauf zurückzuführen, daß man damit alle verschiedenen Stufen bzw. Gattungen innerstaatlicher Normen bezeichnen wollte, die ja von Staat zu Staat sehr verschieden waren. Einicke 368.

Wirtschaft etc. treffen.³ Dies sind aber alles Angelegenheiten, die nicht notwendigerweise mit der Regelung der Neutralitätsstellung im Sinne des ASN zusammenfallen müssen, sondern die den Status des Neutralen unter Friedensvölkerrecht betreffen. Ein Teil der Regeln fällt unter den Bereich der Neutralitätsregeln, ein anderer tritt über ihn hinaus; beide sind hinsichtlich des Normerzeugenden Subjektes miteinander verbunden; nach dem Rechtsgrund, aus dem das Subjekt handelt, jedoch grundlegend verschieden. Sie sind aus diesen Gründen auch als Indiz für eine eventuell bestehende strengere Auffassung der Neutralen von ihren Neutralitätspflichten nur von geringem Wert.

"Neutralitätsgesetz im eigentlichen Sinne" können vielmehr nur diejenigen innerstaatlichen Regeln genannt werden, die das näher bestimmen, was im ASN der Ermessensregelung der Staaten überlassen worden ist, d.h. was unter irgend eine Rahmenbestimmung des ASN⁴ fällt. Nur hinsichtlich dieser Regeln besteht auch die Pflicht des Art. 27 ASN:

"Die Vertragsmächte werden einander zu gegebener Zeit alle Gesetze, Verordnungen und sonstigen Bestimmungen über die Behandlung der Kriegsschiffe von Kriegführenden in ihren Häfen und ihren Gewässern mitteilen, und zwar mittels einer an die Regierung der Niederlande gerichteten Benachrichtigung, die von dieser unverzüglich allen anderen Vertragsmächten übermittelt wird."

Diese Bestimmung⁵ umschreibt daher im wesentlichen, was als "Neutralitätsgesetz" im eigentlichen Sinne zu verstehen ist. Das ASN erklärt in mehreren seiner Artikel ausdrücklich die Kompetenz der Vertragsstaaten, innerhalb bestimmter Rahmen nähere Regelungen zu treffen, und zwar:

Artt. 12, 13: die Gesetzgebung der neutralen Macht kann, abweichend von der üblichen und konventionellen 24-Stunden-Regel, eine andere Höchstgrenze für die Aufenthaltsdauer von Kriegsschiffen der Kriegführenden in neutralen Häfen, Reeden oder Küstengewässer festlegen;

Art.15: der innerstaatlichen Regelung bleibt es überlassen, die Zahl der Kriegsschiffe festzulegen, die sich zu gleicher Zeit in den neutralen Häfen oder Reeden aufhalten dürfen;

Art.23: der neutrale Staat kann nähere Vorschriften über die Umstände des Zutritts zu den neutralen Häfen und Reeden erlassen usw.

Dies sind im großen und ganzen die Fälle und d.h. auch die Grenzen, in denen die Neutralen nach ihrem Ermessen nähere Regelungen treffen können, um "die Rechtsfolgen der von ihnen eingenommenen Neutralitätsstellung zu regeln." Es sind dies, wie zu ersehen ist, alles "Bedingungen, Beschränkungen oder Verbote", welche die neutrale Macht "für die Zulassung von Kriegsschiffen oder Prisen der Kriegführenden in ihre Häfen, Reeden oder Küstengewässer aufgestellt hat"⁶ - eben

3 Neutrality Acts, bei Commager 471, 558 ff, 601 ff.

4 In bezug auf das ALN siehe unten § 25.

5 Auf Antrag der russischen Delegation, vom 12.Sept.1907, im comité d'examen, wurde diese Bestimmung ohne Diskussion von den Konferenzmächten angenommen! Rußland begründete diesen Antrag damit, daß jeder Kommandant eines Schiffes diese Regeln kennen sollte. Vgl. Einicke 364.

6 Aus dem Wortlaut des Art. 9 ASN zitiert.

für diese besteht nach Art. 9 ASN die Paritätspflicht, und eben für dieselben besteht auch die Pflicht des Art. 27 ASN, sie den anderen Vertragsmächten über die niederländische Regierung mitzuteilen. Abweichungen von diesen Regeln erlauben die Artt. 14, 16 und 19 nur, wenn besondere wichtige Umstände vorliegen, welche das Auslaufen unmöglich bzw. das Anlaufen der neutralen Häfen etc. nötig machen. - Ausschließlich diese Regelungen sind "Neutralitätsgesetze" im eigentlichen Sinne, einschließlich der generellen Anordnungen bezüglich des Gebrauches von Telegraphen- und Funkanlagen und bezüglich der Ausfuhr bzw. Durchfuhr von Waffen, Munitionen und sonstigem Kriegsmaterial - wenn Neutralität im völkerrechtlichen Sinne verstanden werden soll; allein für diese besteht die ausdrückliche Paritätspflicht des Art. 9 ASN; und auch allein diese Regeln sollen gem. Abs. 6 der Präambel des ASN während eines Krieges von der neutralen Macht grundsätzlich und nach Möglichkeit nicht verändert werden.

Keppler vertrat die Ansicht, daß der Grundsatz der Parität mehr oder weniger zufällig nur in der Präambel des ASN als "anerkannte Pflicht" ausgesprochen worden sei, daß er jedoch als allgemeiner Rechtsgedanke vielmehr auch in der Neutralität im Landkrieg Geltung habe. Demgegenüber ist aber zu betonen, daß die Nennung dieses Prinzipes in der Präambel, und dann in Art. 9 ASN, ehe die Reihe von Kompetenzbestimmungen des ASN beginnt, sinnvoll ist; sinnvoll auch im ASN überhaupt, da sich nur im Seekrieg so viele Berührungspunkte der Seestreitkräfte der Kriegführenden mit den Neutralen finden: die Durchfahrt durch neutrales Küstengewässer, die Beanspruchung von Diensten in den neutralen Häfen und Reeden, die Notwendigkeit der Abgabe von Feuerungsmaterial und der nötigsten Lebensmittelvorräte etc. Diese Besonderheiten und Abweichungen gegenüber dem Landkrieg erklären sich auch aus den verschiedenen Kampfgebieten, da im Landkrieg die Ressourcen des besetzten Landes nach dem Prinzip "la guerre nourrit la guerre"⁷ beansprucht werden können, um den Krieg weiter zu unterhalten, im Seekrieg aber - falls man nicht über Flottenstützpunkte in der ganzen Welt verfügt - die Kriegführenden auf solche Leistungen seitens der Neutralen angewiesen sind.⁸ Des weiteren müssen auch die in § 18 angeführten Momente in Erinnerung gerufen werden, die zu einer verschiedenen Ausgestaltung von Seerecht und Landrecht des Krieges geführt haben. Damit sind diese dem Ermessen des Neutralen anheimgestellten "Neutralitätsregelungen" in der Tat eine Besonderheit des See-Neutralitätsrechts; das ALN räumt den Neutralen in einer verschwindend geringen Zahl von Fällen ähnliche Kompetenzen ein; kaum aber solche, die von direkter Beziehung zu den Kriegshandlungen sind.⁹

Es erhellt aus diesen Darlegungen, daß schon die Formulierung im ASN eine Extension der Paritätspflicht ad infinitum nicht deckt. Keppler wollte "sämtliche innerstaatliche Vorschriften, die unter dem Gesichtspunkte der Neutralität von Bedeutung sind"¹⁰ der Paritätspflicht unterstellt wissen. - Wenn Keppler mit der Umschreibung "unter dem Gesichtspunkte der Neutralität von Bedeutung" meint,

7 Wehberg: 5, 11.

8 Vgl. auch Huber: Neutralitätsrecht 4 f.

9 Dazu ausführlicher unten § 27.

10 Keppler 529. FN 3.

was wir hier unter den eigentlichen Neutralitätsrechten und -pflichten verstehen, dann sind wir mit ihm einig, weisen aber sofort auf die Grenzen hin, die mit der Neutralität selbst abgesteckt sind; wenn aber Keppler darunter alle neutralitätspolitisch irgendwie relevanten innerstaatlichen Vorschriften verstehen will - wie er es ja versucht -, dann können wir diese "Gesichtspunkte der Neutralität" als außerrechtliche im weiteren auf sich beruhen lassen, da sie - aus keinem Rechtsgrund kommend - auch nicht zu rechtlichen Folgerungen leiten können.

Daß die in der Präambel des ASN in den Absätzen 4, 5 und 6 angeführten "Regeln" identisch sind mit denen, die über die niederländische Regierung den anderen Signatarstaaten des ASN mitgeteilt werden sollen, erhellt auch aus der ratio legis der Bestimmung des Abs. 6 der Präambel zum ASN. Das Paritätsprinzip ist auch die Erklärung dafür, daß diese Regeln nicht während eines Krieges verändert werden sollen, es sei denn aus Gründen der Selbsterhaltung für den Neutralen. Denn es ist unzweifelhaft, daß durch eine Veränderung der Gesetzeslage bei wechselndem Kriegsglück die verschiedenen Kriegsparteien nicht in gleichem Maße von den Hilfsmitteln des Neutralen Gebrauch machen können, die ihnen nach dessen Neutralitätsgesetz zugänglich wären. Eine Veränderung dieser Bedingungen ist darum zugleich auch eine Veränderung der Kriegsvoraussetzungen und soll nur erlaubt sein, wenn dies die Selbsterhaltung dem Neutralen so gebietet.¹¹

Wollte man jedoch alle innerstaatlichen Normen des Neutralen unter der Paritätspflicht stehend betrachten, dann könnte während eines Krieges kein Neutraler irgend eines seiner Gesetze verändern, weil er damit gegen dieses umfassende Paritätsgebot verstoßen müßte, bemerkt Eagleton zutreffend¹² und führt diesen Gedanken in der Folge ad extremum und damit auch ad absurdum. Es könne nicht bestritten werden, räumt Eagleton ein, daß heute kaum noch eine Handlung eines Neutralen denkbar sei, die in der einen oder anderen Weise dem einen Kriegführenden mehr von Vorteil sein könne als dem andern;¹³ dies treffe jedoch infolge der Interdependenz der heutigen Welt auf jeden Staat zu, da jede Gesetzesänderung in irgend einem Staate der Welt auch die übrigen Staaten berühren müsse.¹⁴ Würde sich daher das Verbot der Veränderung bestehender Neutralitätsgesetze auf alle innerstaatlichen Vorschriften des Neutralen beziehen, dann könnte ein Staat irgend eine Gesetzesänderung eines beliebigen Staates, die ihm vielleicht indirekt von Nachteil sein könnte, dadurch verhindern, daß er formell einem anderen Staat Krieg erklärt, ohne weiter eine Hand rühren zu müssen.¹⁵

Die Abgrenzung der Neutralität gegen das Friedensrecht, wie wir sie in den obigen Ausführungen gegeben haben, schließt von vornherein eine solche Konse-

11 Vgl. Einicke 369 f.

12 Eagleton 100 ff.

13 ibid. 102.

14 ibid. 103.

15 ibid. 102: "What law could be passed by a neutral during a war anywhere 'in the world? ...It would even be possible for a state at peace, fearful of a change in our laws, to declare war against Liberia or Yemen, without moving a man or a gun, and thus make it impossible for us (= USA, F.G.) to proceed with the proposed change of law. This is a reductio ad absurdum." "

quenz aus, die zwangsläufig zur Selbstaufgabe der Neutralen führen müßte. Wenn das Neutralitätsrecht auf diese Weise aber einseitig als Schutzbestimmung zugunsten der Kriegführenden interpretiert wird, nicht aber auch als Schutz für den Neutralen, dann verliert es seine Funktion der Erhaltung und Sicherung der Neutralitätsstellung und wird zum Grund für die Aufhebung der Neutralität selbst. Es ist offensichtlich, daß ein Kriegführender aus diesem Grunde oft mala fide eine solche Stringenz der Bestimmungen des Neutralitätsrechtes behauptet hat, um dem Neutralen nur die Wahl zu lassen, von seiner Neutralität abzurücken und in das Lager der einen Kriegspartei überzugehen, oder aber sich selbst zugrunde zu richten.¹⁶ Ebenso offensichtlich ist aber, daß eine solche Auffassung der Neutralitätspflichten nicht mehr durch das positive Neutralitätsrecht gedeckt sein kann. -

Wenn die Pflicht zur Unparteilichkeit so strikte und universal wäre, wie dies öfters behauptet wird, führt Eagleton noch des weiteren aus, dann könnte in dem Nicht-Tätigwerden des Neutralen ebensogut eine Parteinahme für die eine Seite liegen, als dies durch eine Gesetzesänderung im Laufe des Krieges gegeben sein kann; folglich könne ein Neutraler gar nicht anders, als zwangsläufig seine Neutralität zu verletzen, gleichgültig ob durch Handeln oder Nicht-Handeln!¹⁷

Dieser Gedanke zeigt die ganze Tragweite der Überspannung des Paritätsgedankens und verweist ihn wieder in die vernünftigen Schranken. Denn auf Grund der verschiedenen Lage und Bedürfnisse der Kriegsparteien wird sich auch vor dem Krieg ein verschiedenes Verhältnis auf wirtschaftlichen und sonstigen Bereichen zwischen den Neutralen und den verschiedenen Kriegführenden entwickelt haben. Würde daher der Neutrale plötzlich mit dem Kriegsbeginn beiden Kriegsparteien gleich große Warenkontingente zugestehen, weil er nicht nur formelle sondern auch materielle Gleichheit üben wollte, so würde dies für die eine Seite unter Umständen eine einschneidende Verknappung verursachen und der anderen Seite einen Vorteil einräumen, den zu nutzen sie vielleicht gar nicht in der Lage ist - und die Partei, deren Bezüge auf diese Weise gekürzt worden sind, könnte behaupten, der Neutrale hätte nur so gehandelt, um sie zu schädigen und der anderen einen Vorteil zu verschaffen.¹⁸

Auch die Beibehaltung des "courant normal" im Wirtschaftsverkehr, d.h. des Handels in demselben Umfang, wie er vor dem Ausbruch des Krieges zwischen dem Neutralen und den verschiedenen Kriegsparteien betrieben worden ist, könnte nicht den Vorwurf der Parteilichkeit vollends entkräften. Denn wenn die eine der späteren Kriegsparteien vielleicht schon durch Jahrzehnte die größten Anstrengungen unternommen hat, um für den geplanten Krieg gerüstet zu sein, während die andere der späteren Kriegsparteien in Ahnungslosigkeit nichts zum Aus-

16 Vgl. dazu den Hinweis des britischen Botschafters in den USA während des I. Weltkrieges, daß die USA durch ein Beharren auf "theoretical rights" mehr verlieren als sie gewinnen können, und daß es deshalb ratsam sei, wenn sich die USA die Eingriffe in ihre Rechte als Neutraler durch Großbritannien gefallen ließen; bei Phillips 657 f.

17 Eagleton 103.

18 Ähnlich auch Eagleton 103.

bau ihrer Wehrhaftigkeit - im wirtschaftlichen, zivilen wie militärischen Bereich - unternommen hat, dann garantiert auch der "courant normal" nicht die gewünschte Parität. Würde aber der Neutrale bei Kriegsbeginn stattdessen unterlassen, den Verkehr nach irgend einer Seite einzuschränken, d.h. würde der Neutrale auf diese Weise die bestehende Disparität sanktionieren, dann könnte auch in dieser Unterlassung bereits eine Parteinahme erblickt werden. Umgekehrt würde aber auch das Tätigwerden des Neutralen - eben der Erlaß irgend eines Verbotes, wodurch die Lieferungen nach der einen Seite mehr beschränkt werden als nach der anderen, da eben auch der Handel der Parteien mit dem Neutralen kaum gleiches Volumen haben wird - eine völlige materielle Gleichbehandlung nie erreichen können. Aber auch eine formelle Gleichbehandlung wird nur schwer zu erreichen sein, wie aus den Beispielen über die Gesetzesänderung der Neutralen deutlich geworden ist, und wird immer wieder Grund für die Kriegsparteien sein, ungleiche Behandlung erfahren zu haben.

Daneben bestehen freilich noch andere positivrechtliche Normen im ASN und AIN, die eine paritätische Behandlung der Kriegsparteien gebieten. Dazu gehören einerseits jene Bestimmungen, die bestimmte Grundsätze festlegen und den Neutralen selbst die Regelung der näheren Umstände usw. überlassen, wie beispielsweise die Benutzung von Nachrichtenanlagen der Neutralen durch die Kriegführenden (Art. 8 ASN); die 24-Stunden-Regel des Artl 16 ASN, da durch eine disparitätische Anwendung dieser Bestimmung ein Kriegführender direkten Schaden nehmen könnte, usw. Wir können aber von einer erschöpfenden Aufzählung und Darstellung dieser Normen absehen, da wir nicht das Recht der Neutralität im ganzen abzuhandeln haben, sondern nur in den Fragenkreis näher einzutreten brauchen, der sich durch die Berührung des Sanktionssystems des Völkerbundes mit der Schweizer Neutralität ergibt.

Von den aufgeworfenen Fragen grundsätzlich verschieden ist die Pflicht des Neutralen, die Normen des Neutralitätsrechtes überhaupt gegen beide Kriegsparteien gleich auslegen und anwenden zu müssen. Dieses Gebot, das Neutralitätsrecht nicht diskriminierend zu interpretieren, erfließt jedoch nicht etwa dem "universellen, obersten Paritätsgrundsatz der Neutralität", sondern ist im allgemeinen Völkerrecht selbst grundgelegt. Jede diskriminierende Anwendung des Rechtes wäre als mala fide-Interpretation Grund genug, eine Rechtsverletzung zu konstituieren. Jedoch bindet eben dieser Grundsatz auch die Kriegsparteien und ist keinesfalls eine Besonderheit, die mit dem Neutralitätsrecht notwendigermaßen verbunden wäre; es fällt darum auch nicht unter Abs. 5 der Präambel des ASN.

Damit können wir zusammenfassend feststellen, daß eine allgemeine und universelle Paritätspflicht mit dem ASN nicht begründet werden kann, denn nach dem Wortlaut und nach der ratio legis dieser Konvention ist Parität nur geboten für die Anwendung dieses Abkommens bzw. für die Erstellung und Anwendung der Neutralitätsregeln im eigentlichen Sinne.

§ 25. Die sachlichen Grenzen des Paritätsprinzipes nach den Artt.7 ALN, ASN

Wegen der nahezu völligen Übereinstimmung des Wortlautes des Art.7 ALN mit Art. 7 ASN und des Art. 9 ALN mit Art.9 ASN sollen beide Abkommen im folgenden gemeinsam diskutiert werden.

Nach dem Neutralitätsrecht ist es dem neutralen Staat absolut verboten, an eine oder beide der Kriegsparteien Waffen, Munitionen oder sonstiges Kriegsmaterial abzugeben. Das hat auch in Art.6 ASN seinen Niederschlag gefunden:

"Die von einer neutralen Macht an eine kriegführende Macht aus irgendwelchem Grunde unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munitionen oder sonstigem Kriegsmaterial ist untersagt."

Eine damit korrespondierende Bestimmung findet sich im ALN nicht, aber nach anerkanntem Völkergewohnheitsrecht ist darüber hinaus einem Neutralen auch die Abgabe von Waffen und kriegsdienlichen Materialien strikte untersagt. Die Bestimmung des Art. 6 ASN hat darum für jeden Krieg ihre Geltung und ist in der Tat eine ganz allgemeine Norm des Neutralitätsrechtes. Art. 7 ALN (ASN) sprechen indirekt aus, daß es den "neutralen Personen" - im Gegensatz zum neutralen Staat - nicht verboten ist, an die eine oder andere Partei Waffen, Munitionen oder sonstiges Kriegsmaterial aus dem neutralen Gebiet auszuführen bzw. durch das neutrale Gebiet durchzuführen. Duldet die neutrale Macht die Aus- und Durchführung solcher Güter durch Private, dann kann ihr daraus keinerlei Vorwurf gemacht werden, auch wenn vielleicht dadurch eine Kriegsmacht in stärkerem Umfange beliefert wird als die andere; hier ist - nach dem passiven Aspekt der Parität - mit der Unterlassung einer einschränkenden Handlung seitens des Neutralen beiden Kriegführenden gegenüber das Erfordernis der formellen Parität erfüllt.

Nur im Falle eines solchen Tätigwerdens des neutralen Staates ist Parität geboten, d.h. wenn er Verbote oder Beschränkungen für die Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien anordnet, dann muß dies gegenüber den beiden Kriegführenden gleichmäßig geschehen.¹

Es muß nun festgehalten werden: (1) nur wenn der Neutrale ein Verbot oder eine Einschränkung anordnet, dann müssen diese paritätisch sein; (2) nur wenn das Verbot oder die Einschränkung Waffen, Munition oder Kriegsmaterialien betrifft, dann ist Parität Pflicht; (3) Art.7 ALN stellt es in das Ermessen des Neutralen, Verbote oder Einschränkungen zu erlassen. Art.9 ALN sagt also nichts darüber aus, ob ein Neutraler einerseits im Falle von Verboten oder Beschränkungen des Handels mit anderen als kriegsdienlichen Gütern unter einer Paritätspflicht steht; andererseits sagt auch keine Bestimmung des Neutralitätsrechtes Näheres darüber aus, ob der Neutrale seine Wirtschaftsbeziehungen zu den beiden Kriegführenden - nach dem aktiven Aspekten der Parität - von vornherein paritätisch

¹ Die Parität in bezug auf Art. 8 ALN, die ebenfalls in Art.9 ALN ausgesprochen worden ist, kann in diesem Zusammenhang vorerst ausgeklammert werden. Dazu unten § 28.

gestalten muß. Das Unterbleiben einer ausdrücklichen Regelung dieses Problemkreises war Grund für die gegensätzlichsten Äußerungen über den Pflichtenkreis des Neutralen in Hinblick auf seine wirtschaftlichen Beziehungen.

In § 22 lit. b haben wir jene Lehre und Praxis angeführt, die in extremer Weise (Strisower) universelle Geltung des Paritätsprinzipes für alle äußeren Beziehungen des Neutralen behauptet; wir glauben jedoch, in den eben vorangegangenen Untersuchung der §§ 18, 19 und 23 einige Gründe angeführt zu haben, die gegen die Annahme eines solchen totalen und universalen Paritätsprinzipes sprechen. Daneben haben wir auch jene Lehre² und Praxis angeführt, die in weniger extremer Weise zwar grundsätzlich anerkennt, daß sich die Paritätspflicht des Art.9 ALN nur auf Verbote bzw. Einschränkungen des Handels mit Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien bezieht, daß also hinsichtlich der Güter, die nicht unter diese Kategorie fallen, keine Parität im Falle von Einschränkungen oder Verboten beobachtet werden müsse; diese Lehre gibt aber zu bedenken, daß es durch die Totalisierung des modernen Krieges illusorisch geworden sei, noch weiterhin Güter annehmen zu wollen, die nicht militärischen Zwecken dienen könnten; d.h. es seien immer mehr Güter zu dem zu zählen, "was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" (Art.7 ALN). Art. 7 ALN umfasse daher grundsätzlich alle Güter,³ und darum sei auch in den Fällen Parität Pflicht, da Ausfuhr oder Durchfuhr solcher Gegenstände verboten oder eingeschränkt werden.

Der Umfang der Paritätspflicht wird also davon bestimmt, wie weit der Kreis jener Güter zu ziehen ist, die von dem neutralen Staat gem. dem positiven Neutralitätsrecht als Waffen, Munition oder Kriegsmaterialien⁴ betrachtet werden müssen. Es ist darum im folgenden zu untersuchen, welche Unterscheidungskriterien dafür im Völkerrecht gegeben sind.

a) Die Sachnatur als Unterscheidungskriterium

Die Haager Neutralitätskonventionen von 1907 gebrauchen die Ausdrücke "Waffen", "Munition" und "alles, was einem Heer oder einer Flotte nützlich sein kann" (Art.7 ALN, ASN) bzw. "sonstiges Kriegsmaterial" (Art.6 ASN), gegen aber in keinem weiteren Artikel an, was darunter, in Abgrenzung zu den Waren des zivilen Bedarfes, verstanden werden soll, bzw. welche Bestimmungsgründe einer solchen Unterscheidung zugrunde gelegt werden müssen. Verschiedene Konventionsbestimmungen beziehen sich zwar auf "kriegsdienliche Materialien" u.dgl., aber weitere Anhaltspunkte können daraus nicht gewonnen werden! So verpflichtet Art.8 ASN die Neutralen, in seinem Hoheitsbereich zu verhindern, daß ein Schiff ausgerüstet oder bewaffnet bzw. ganz oder teilweise zum Kriegsgebrauche hergerichtet werde, wenn ein triftiger Grund für die Vermutung bestehe, daß es danach zur Teilnahme an feindlichen Unternehmungen bestimmt sei; Art.17 ASN verbietet dem Neutralen, im Zuge der Schadensausbesserungen an Kriegsschiffen der Kriegführenden in neutralen Häfen oder Ræden auch "in irgendwelcher Weise

2 Keppler 528 ff.

3 ibid. 528; auch Hagemann: Neutralität 430.

4 Künftig soll von 'Kriegsmaterial' als Abbeviatur im Sinne des Art. 7 ALN für alles "was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" gebraucht werden.

ihre militärische Kraft" zu erhöhen; und Art. 18 ASN besagt unter anderem auch, daß die Kriegsschiffe der Kriegführenden neutrale Häfen, Reeden oder Küstengewässer nicht dazu benutzen dürfen, "um ihre militärischen Vorräte oder ihre Ausrüstungen zu erneuern oder zu verstärken." - Aus diesen Konventionsbestimmungen können jedoch keine weiteren Anhaltspunkte gewonnen werden, da sie oft strikter sind, als der Verkehr zwischen Neutralen und Kriegführenden im übrigen ist. So kann ein Privater aus dem neutralen Land bekanntlich an die eine der Kriegsparteien auch Waffen, Munitionen und sonstiges Kriegsmaterial liefern - nach den angeführten Artikeln des ASN ist es nur untersagt, daß die Abgabe in neutralen Küstengewässern, Reeden oder Häfen geschehen darf, um so den größeren Schutz dieser Orte nicht ausnutzen zu können,⁵ während im übrigen solche Gegenstände auf dem Wege des Prisenverfahrens weggenommen werden könnten. Der Strenge des Art. 19 ASN, wonach auch Lebensmittel und Feuerungsmaterial nur in sehr beschränktem Umfange in neutralen Häfen oder Reeden an Kriegsschiffe der Kriegführenden abgegeben werden dürfen, liegt dieselbe ratio legis zu Grunde; es kann daraus also kein Schluß auf den Charakter dieser Güter als Kriegsmaterial im weiteren Sinne gezogen werden. In entfernter Beziehung zu unserem Problemkreis steht unter Umständen Art. 6 LKO. Dieser bestimmt in bezug auf die Arbeiten von Kriegsgefangenen im Dienste der feindlichen Kriegspartei, daß diese Arbeiten "in keiner Beziehung zu den Kriegsunternehmungen stehen" dürfen. Es bleibt aber auch hier die Frage nach den näheren Bestimmungsgründen offen.

Einigen Aufschluß kann aber das Konterbandenrecht der Kriegführenden geben. Die Zuführung von Konterbandenwaren an eine Kriegspartei durch Private ist nach Art. 7 ALN (und ASN) keine Neutralitätsverletzung, da sie nicht dem neutralen Staat zugerechnet wird, sondern dem Privaten selbst.⁶ Der neutrale Staat kann nur nicht das Schutzrecht für seine Angehörigen ausüben, wenn sie im Wege des völkerrechtsgemäßen Prisenverfahrens eventuellen wirtschaftlichen Schaden erleiden. "Für den neutralen Staat besteht daher eine Duldungspflicht der sich im Rahmen des Völkerrechtes haltenden, gegen seine Angehörigen gerichteten Konterbandenmaßnahmen der Kriegführenden Staaten," schreibt Guggenheim⁷ zutreffend.

"Im Rahmen des Völkerrechtes" soll besagen, daß die Kriegführenden nicht willkürlich beliebige Waren auf die Konterbandenlisten setzen können, sondern daß auch ihr Ermessensbereich völkerrechtlich gebunden ist. Die Beziehung zu unserem Fragenkomplex ist nun dadurch gegeben, daß die Kriegführenden rechtmäßigerweise nur bestimmte Waren zu Konterbande erklären dürfen: Waffen, Munition und sonstiges Kriegsmaterial. Für den Fortgang unserer Untersuchung ist primär nur diese "Natur der Sache" als objektiver Bestimmungsgrund der Konterbandeware belangreich, und es soll darum von den subjektiven Kriterien

5 So auch Einicke 147 ff.

6 Guggenheim: Völkerrecht 878.

7 ibid. 878 f. Dazu auch Kunz: Kriegsrecht 267, 275; Waldk.-Vanselow 210.

(Feindbestimmung, Transport auf neutralen Privatschiffen, vorherige Erklärung zu Konterbandenware und Mitteilung dieser Erklärung an die neutralen Mächte usw.) abgesehen werden.

Die Praxis - vor allem die angelsächsische - hat im Anschluß an Grotius⁸ Waren auf Grund ihrer Eignung für militärische Zwecke unterschieden in Waren der absoluten (unbedingten), der relativen (bedingten) Konterbande und in "Freiwaren". Die absolute Konterbande umfaßte solche Waren, die offensichtlich und ausschließlich oder überwiegend für militärischen Gebrauch bestimmt sind, wie z.B. Geschosse, Waffen, Munition, Kriegsfahrzeuge, Rüstungen usw. Zur relativen Konterbande wurden solche Waren gezählt, die militärischen wie auch friedlichen Zwecken dienen können; also Gegenstände, die nicht ausschließlich oder überwiegend kriegerischen Zwecken dienen, sondern über deren Verwendung berechtigte Zweifel bestehen können. Praxis und Lehre haben deshalb in bezug auf diese Warengruppe Vermutungsregeln eingeführt, die auf die subjektiven Momente abstellen. Zur relativen Konterbande wurden z.B. bestimmte Rohstoffe, Wolle usw. gerechnet. Die Freiliste enthielt Güter, die ausschließlich friedlichen Zwecken dienen, wie z.B. Wohnmöbel, Büromöbel, Luxusgegenstände, Schmuck usw., und bei denen auch keinerlei subjektive Momente eine Beschlagnahme durch einen Kriegführenden rechtfertigen sollten. Es scheint darin eine Parallele zu Art. 7 ALN (ASN) vorzuliegen, da auch hier auf die Eignung der Ware für militärische Zwecke abgestellt ist, also objektive Kriterien primär entscheidend sein sollten.

Theorie und Praxis konnten jedoch zu keiner Einhelligkeit der Beurteilung gelangen; und Kodifikationsversuche konnten sich nie gegen den Interessenantagonismus durchsetzen. Da das Kriegsrecht die Festlegung der Grenzen von absoluter zu relativer Konterbande und zu den Freiwaren in das Ermessen der Kriegführenden stellt, bleibt es dem politischen Ermessen und den Stärkeverhältnissen überlassen,⁹ Waren in die erste, zweite oder dritte Gruppe einzuordnen und dies auch gegen den neutralen Handel durchzusetzen.

Die Neutralen konnten dagegen kaum Einspruch geltend machen, da sie zumeist von vornherein die schwächeren waren,¹⁰ und so die wesentlichste Bedingung für die Entwicklung einer gewohnheitsrechtlichen Norm nicht gegeben war: nämlich die Gleichberechtigung bzw. Gleichgewichtigkeit der Rechtsparteien.¹¹ Die Konterbandenpolitik selbst ein und desselben Staates ist aber völlig widersprüchlich und uneinheitlich.¹² Als bezeichnend dafür kann das unten an-

8 Vgl. Guggenheim: Völkerrecht 879.

9 Vgl. Waldk.-Vanselow 272.

10 Vgl. dazu über die I. und II. "Bewaffnete Neutralität" und ihre Versuche zur Beschränkung des Konterbandenrechtes der Kriegführenden - bei Kunz: Kriegsrecht 208; Triepel 16; Waldk.-Vanselow 273.

11 Wehberg 16; Kunz: Kriegsrecht 105.

12 Triepel 12.

gegebenes Beispiel¹³ angesehen werden, worin gezeigt wird, wie verschieden sich ein und derselbe Staat verhalten hat, je nachdem er in einem Kriege die Stellung eines Neutralen oder eines Kriegführenden eingenommen hat.

Gegenüberstellung der Konterbandenpolitik in bezug auf Lebensmittel:

Ein und derselbe Staat	erklärt als Kriegführender Lebensmittel zu absoluter Konterbande	protestiert als Neutraler gegen die Erklärung von Lebensmitteln zu absoluter Konterbande
<u>Frankreich</u>	im Krieg gegen China, 1885 (nur Reis)	in jedem Kriege vor 1885
<u>Großbritannien</u>	im Krieg gegen Spanien und Frankreich, 1793; im I. Weltkrieg, 1915	in französisch-chinesischen Krieg, 1885; im russisch-japanischen Krieg, 1904
<u>Rußland</u>	im Krieg gegen Japan, 1904; änderte diese Erklärung zu relativer Konterbande wegen der Proteste der anderen Staaten	in jedem Kriege vor 1904
<u>USA</u>		in Krieg gegen England, 1793; im französisch-chinesischen Krieg, 1885; im russisch-japanischen Krieg, 1904; im I. Weltkrieg, 1915

Preußen, Österreich-Ungarn, Frankreich, Rußland, Italien usw. kannten im I. Weltkrieg nur die eine Kategorie "absolute Konterbande" und behandelte die "relative Konterbande" als Freiware.

Die Staaten haben als Kriegführende Interesse an einer extensiven Auffassung des Begriffes "sonstiges Kriegsmaterial", als Neutraler jedoch Interesse an einer restriktiven Interpretation. J.B. Scott bemerkt daher zutreffend zu der Politik der USA in der Zeit vor dem I. Weltkrieg: "Secretary of State Bryan said frankly in a note that the United States had insisted upon neutral right when neutral, and that when belligerent it had stood for the extension of belligerent rights. This is the case with all Powers, although it is rarely so frankly admitted."¹⁴ Wiederholt ist eine vertragliche Vereinbarung zur Abgrenzung von absoluter und relativer Konterbande und zur Aufstellung verbindlicher Freiwarenlisten versucht worden; zuletzt in der Londoner Seerechtsdeklaration von 1909. Die von der ISD übernommene Unterscheidung in absolute

13 Zusammengestellt nach Angaben von Kunz: Kriegsvrecht 268 f; Waldk.-Vanselow 264 ff; Triepel 8 ff; Oppenheim-Lauterpacht II¹ pp. 800 ff.

14 J.B.Scott: These Eventful Years 576 f.

und relative Konterbände und in Freiwaren, ist jedoch nicht geltendes Recht geworden, da die LSD 1909 weder ratifiziert, noch etwa durch eine darauf folgende einhellige Praxis als Völkergewohnheitsrecht Geltung erlangt hat.¹⁵ Es muß vielmehr zusammenfassend festgestellt werden, daß sich die Kriegsführenden de facto über etwaige rechtliche Grenzen, die ihrem Ermessen gesteckt gewesen wären, hinweggesetzt haben. Sie haben vielmehr die Freiheit für sich beansprucht, mangels positiv rechtlicher Normen das Kriegsrechtsnach ihrem Ermessen die Grenze zu ziehen, wie dies ihre Interessen als Kriegsführender geboten haben. Sie haben aber - mit Ausnahme von Rußland 1904 - gegen Einwände der Neutralen, daß dadurch in die Rechte des neutralen Handels eingegriffen worden sei, immer geantwortet, daß nur der mala fide-Handel der Neutralen mit der anderen Kriegspartei verhindert werden sollte.¹⁶

Aus diesem Ermessensgebrauch durch Kriegsführende kann jedoch keinerlei völkergewohnheitsrechtliche Norm entstanden sein, die vielleicht die Neutralen in ihrem Ermessen irgendwie präjudizieren könnte. Wo ein Ermessensspielraum für das Handeln eines Rechtssubjektes gegeben ist, kann nicht durch das einseitige Handeln, das nur die Interessen der Kriegsführenden zu verfolgen sucht, eine Norm für den Ermessensgebrauch entstanden sein, welche die prinzipiell andere Seite (die Neutralen) verpflichten sollte. Auch wenn gelegentlich eine Übereinstimmung der Rechtsansichten erzielt worden ist - wie zuletzt in der LSD 1909 -, so ist doch daraus nicht geltendes Recht geworden, da diesen Grundsätzen keine Übung gefolgt ist. Die Kriegsführenden haben zumeist ihre Ausdehnung des Konterbandenrechtes mit dem Hinweis auf die Kriegsnotlage begründet, wodurch Rechtswidrigkeit ausgeschlossen sein soll.¹⁷ In zahlreichen Protesten haben die Neutralen immer wieder auf die Unrechtmäßigkeit des Konterbandenexzesses hingewiesen und Rechtsverwahrungen eingebracht, um Schadensersatzansprüche geltend machen zu können;¹⁸ besonders, soweit durch die Aufhebung jeglicher Unterscheidung zwischen relativer und absoluter Konterbände der neutrale Handel große Verluste erlitten hat.

Wenn auch gegenständlich eine Parallele des Konterbandenbegriffes mit den Begriffen Waffen, Munition und sonstiges Kriegsmaterial des Art. 7 ALN (ASN) gegeben ist, so bleiben doch große Unterschiede unter ihnen bestehen und machen es unmöglich, von der Übung hier auf eine Verbindlichkeit für die Übung dort schließen zu können. In dem ersten Fall liegt eine Kompetenznorm des Kriegsrechtes vor, wonach die Kriegsführenden nach ihrem Ermessen bona fide die Grenze der Kategorien festlegen können; und in dem andern Fall erklärt das Neutralitätsrecht den Neutralen für kompetent, nach Gutem Glauben nach

15 Vgl. dazu Waldk.-Vanselow 168, 272.

16 Vgl. die Note Großbritanniens 1916, bei Kunz: Kriegsrecht 256.

17 Vgl. Wehberg 3.

18 So die gleichlautenden Noten der drei skandinavischen Königreiche gegen die Konterbandenpolitik Großbritanniens, vom 12./13. November 1914, und die Note der niederländischen Regierung, vom 2.3.1916, und der USA, vom 28. Dez. 1914, an Großbritannien, zit. bei Waldk.-Vanselow 264 f.

seinem Ermessen die Grenze festlegen zu können. Hier wie dort wird sich aber nie eine Interessenskollision vermeiden lassen, und die bestehende Rechtslage macht wohl eine Einigung über die sachlichen Grenzen nötig.

Eine das Ermessen des Kriegführenden bindende Norm weist das positive Völkerrecht nicht auf; darum kann die Übung der Kriegführenden, die nicht einmal eine *opinio necessitatis juris* aufweist, die Neutralen in ihrem Ermessenshandeln nicht binden.

b) Die Vermutungsregeln

Es bleibt nun zu prüfen, ob das positive Völkerrecht nicht bestimmte Vermutungsregeln kennt, die das Ermessen des Neutralen in Art.7 ALN begrenzen.

Guggenheim stellt fest, daß die Durchsicht des Konferenzmaterials der II.Haager Friedenskonferenz keinen Hinweis auf eine extensive Interpretation des Art.7 ALN biete, und daß deshalb das Paritätsprinzip nicht über die Kriegsmaterialien im engeren Sinne hinaus auf die übrigen Güter ausgedehnt werden dürfe.¹⁹ Dieser Feststellung steht die Ansicht Kepplers gegenüber, daß - nach dem Studium der Konferenzmaterialien vom Haag - keine Veranlassung bestehe, Art.7 ALN restriktiv auszulegen und damit möglichst viele Güter von der Paritätspflicht auszunehmen.²⁰ In der Tat spricht das Konferenzmaterial weder für extensive noch restriktive Interpretation des Begriffes "Kriegsmaterial". Auch der Wunsch, der in der Schlußakte der II.Haager Friedenskonferenz ausgesprochen worden ist, daß nämlich der Neutrale in seinen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Verkehrsbeziehungen zwischen den Kriegführenden und den übrigen möglichst wenig gestört werden möge,²¹ ist zwar ein Indiz mehr dafür, daß das Paritätsprinzip eben nicht für alle Außenbeziehungen des Neutralen bestimmt sei, läßt aber die Frage selbst unbeantwortet, wo die Grenze zwischen militärischen bzw. ziviler Zweckbestimmung zu ziehen sei, d.h. wo der heiltsbereich beginne.

Andere²² schließen sich der Vermutungsregel Max Hubers an: "Die Vermutung streitet immer für die Freiheit des Neutralen," denn der Neutrale stehe selbst dem Kriege fern und erhalte durch den Krieg nur Lasten auferlegt; er sei aber zu nichts verpflichtet, was ihm nicht ausdrücklich auferlegt worden sei.²³ Eagleton versucht deshalb, den Kriegführenden aufzulasten, den Bestand einer Norm, die den Neutralen in seinem Handeln einschränke, nachzuweisen; denn, so begründet dies Eagleton, der Kriegführende habe die Schwierigkeiten des Krieges überhaupt verursacht, während der Neutrale vielmehr ja die friedlichen Beziehungen aufrechterhalten wolle.²⁴ Wir sehen auch darin keine Lösungs-

19 Guggenheim: Neutr. und Art.16, p. 268.

20 Keppler 527.

21 Guggenheim: Völkerrecht II, 989.

22 Schindler, Eagleton, Duttwyler, Zellweger usw.

23 Max Huber: Fortbildung des Völkerrechts, Bd. II, 586.

24 Eagleton 104.

möglichkeit. Wie Keppler im Prinzip richtig bemerkt,²⁵ und wie wir selbst auch in § 20 hervorgehoben haben, steht der Neutrale unter Friedensrecht, sofern er nicht nach dem Neutralitätsrecht berechtigt oder verpflichtet ist. Die Vermutungsregel Max Hubers kann daher richtig nur lauten: Die Vermutung spricht dafür, daß eine Gebundenheit nicht nach dem strengeren Neutralitätsrecht, sondern nach dem weniger strengen, allgemeinen Friedensvölkerrecht besteht! Dies muß aber immer für den Neutralen wie auch für den Kriegführenden gelten, sobald ein Zweifel darüber besteht, ob sie nach dem Neutralitätsrecht zu mehr gegeneinander verpflichtet werden sollten, als dies nach dem allgemeinen Friedensvölkerrecht der Fall wäre. Denn die Vermutung spricht für die geringere Belastung überhaupt,²⁶ nicht aber bloß zugunsten einer Rechtspartei eines Rechtsbereiches, sondern allgemein zugunsten des Verpflichteten. Dies entspricht einerseits jenem besonderen Kompromißcharakter und andererseits der Eigenart des Neutralitätsrechtes als Ausnahmeregel gegenüber dem Friedensrecht.

Auch die Begründung der oben zitierten Vermutungsregel durch Max Huber bzw. C. Eagleton, daß die Kriegführenden darum die Beweislast tragen müßten, da sie den Neutralen in diese widrigen Verhältnisse gebracht hätten, kann nicht anerkannt werden. Sie könnte schon nicht mehr gegen die Kriegspartei vorgebracht werden, die selbst Opfer einer Aggression geworden ist und nur von ihrem Recht auf Selbstverteidigung Gebrauch macht; damit kann sie aber auch nicht mehr gegen den Aggressor geltend gemacht werden, da der Neutrale das Neutralitätsrecht nicht dem Aggressor, d.h. der einen Kriegspartei gegenüber diskriminierend auslegen und anwenden kann.²⁷ Außerdem bedeutet die Entscheidung eines Staates, sich neutral zu verhalten, nicht schon eo ipso eine Verurteilung des Krieges; vielmehr bleibt durch das Neutralitätsrecht der Krieg weiterhin als Exekutionsmittel einer primitiven Rechtsordnung anerkannt.

Die Vermutung spricht also nicht für die Freiheit des Neutralen überhaupt, sondern für die geringere Verpflichtung. Im Falle des Neutralen muß dies heißen: Die Vermutung spricht dafür, daß eine Pflicht nicht mehr dem Neutralitätsrecht, sondern nach dem Friedensrecht vorliegt. Umgekehrt heißt dies, daß auch der Kriegführende dem Neutralen gegenüber im Zweifelsfalle nicht nach dem Neutralitätsrecht, sondern nach dem Friedensrecht verpflichtet ist. Diese Vermutungsregel bestärkt so einerseits das Ergebnis, zu dem wir schon oben in § 23 in Ansehung der restriktiven Geltung des Paritätsprinzipes gelangt sind; andererseits billigt sie auch dem Kriegführenden eine gewisse Rechtfertigung für ihren Ermessensgebrauch zu, da auch sie nur

25 Keppler 525 f.

26 Vgl. die Entscheidung des StIGH im "Lotus-Fall", 1927, Ser. A 10, p.18: "...Restrictions upon the independence of States cannot be presumed..."

27 Dies ergibt sich nicht etwa aus einer allgemeinen Paritätspflicht, die dem Neutralen auflaste, sondern als allgemeines Interpretationsprinzip. Es bindet darum auch die Kriegführenden in Auslegung des Neutralitätsrechtes.

in geringerem Maße verpflichtet zu verstehen sind, d.h. nötigenfalls auch dem Neutralen gegenüber geringere Rücksichten walten lassen dürfen, als dies dem Neutralen erwünscht sein mag.

Für die Grenze zwischen Gütern zivilen bzw. militärischen Bedarfes des Art.7 ALN ergibt sich, daß der Neutrale bona fide eine solche Beurteilung treffen kann, die ihn unter eine geringere Verpflichtung stellt. Hat er deshalb hinsichtlich einer Ware Zweifel, die üblicherweise dem zivilen Bedarf dient, daneben aber auch für militärische Zwecke Verwendung finden kann, dann darf er sie zur Gruppe jener Güter zählen, die nicht der Paritätspflicht unterliegen. Wir gelangen auf diesem Wege mit E. von Waldkirch zu dem Ergebnis, daß sich die Paritätspflicht des Art.9 bzw. Art. 7 ALN nur auf Waffen, Munitionen "sowie Gegenstände, die ihrem Wesen nach ausschließlich oder vorwiegend zur Verwendung für militärische Zwecke geeignet sind", bezieht.²⁸

Somit legen wir Art.7 ALN, der prinzipiell eine Pflicht des Neutralen begründet, grundsätzlich restriktiv zugunsten des Neutralen aus und anerkennen, daß hinsichtlich all der Güter, die nicht offensichtlich ausschließlich oder überwiegend für den militärischen Bedarf bestimmt sind, der Neutrale nur unter den Pflichten des Friedensvölkerrechtes steht. Soweit also nicht die Paritätspflicht den Neutralen bindet, kann er freien Handel mit den Kriegführenden betreiben. Diesen Grundsatz haben selbst im I.Weltkrieg die Kriegführenden nicht ernstlich in Abrede stellen können. Wenn die Neutralen aber gegen die Beengung ihres Handels Rechtsverwahrungen eingelegt und gegen die Konterbandenexzesse der Kriegführenden entschieden protestiert haben, dann haben sie so nicht gegen eine Verletzung der Neutralitätsrechte, sondern ihrer Rechte unter dem Friedensvölkerrecht Protest eingelegt. Die Neutralen haben sich in ihren wirtschaftlichen Beziehungen zu den Kriegführenden zwar allgemein von der Maxime leiten lassen, nach Möglichkeit eine "quasi-neutrale" Politik zu verfolgen und alle Handlungen auf wirtschaftlichem Gebiet zu unterlassen, durch welche die Kraft einer Kriegspartei im Vergleich zur andern positiv oder negativ beeinträchtigt werden könnte. - Angesichts der Zwangslage, in der sich die Neutralen im I.Weltkrieg jedoch befunden haben, sind sie nur einer Klugheitsregel gefolgt; sie haben also - wie dies auch die Botschaft des Schweizer Bundesrates vom 4.August 1919 klarstellt - neutralitätspolitisch paritätisch²⁹ gehandelt, ohne aber auch schon eine Rechtspflicht zur Parität anerkennen zu wollen. Damit wird also nicht etwa ein Indiz gegeben, daß sich die Neutralen selbst unter der Vermutung, die Parität als Rechtspflicht weiter beachten zu müssen, verstanden haben. Vielmehr spricht die Vermutung nur für die geringere Belastung, und wenn so der eine Neutrale die Grenze enger gezogen hat als der andere, so kann dies auch nicht gegen den anderen Neutralen, der eine davon abweichende Beurteilung trifft, als Beweis für dessen mala fides gelten; denn er bleibt souverän, seine Pflicht selber interpretieren zu können.

28 So auch Zemanek: Wirtschaftl.Neutr. 249.

29 Botschaft 36 f.

c) Die Totalisierung des Krieges und die Abgrenzung von zivilem zu militärischem Bedarf

Soferne Theorie oder Praxis oftmals auch die prinzipielle Berechtigung einer Unterscheidung von kriegsdienlichen Gütern und solchen der friedlichen Zweckbestimmung auch anerkennen, versuchen sie doch durch einen Hinweis auf die Totalisierung des Krieges die Hinfälligkeit einer weiteren Unterscheidung plausibel zu machen.³⁰ In § 22 haben wir als repräsentativ dafür eine Entgegnungsnote Großbritanniens an die USA, vom 10. Februar 1915, angeführt, worin Großbritannien argumentiert, "daß die Berechtigung, zwischen Lebensmitteln zu unterscheiden, die für die bewaffnete Streitmacht oder für die friedliche Bevölkerung bestimmt wären, nicht mehr bestehe, nachdem die Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und bewaffneten Streitkräften ebenfalls entfallen sei".³¹

Keppler begründet seine These, daß im Zeitalter des "totalen Krieges" die Gleichbehandlungspflicht für den gesamten Handel des Neutralen vermutet werden müsse, damit, daß ja auch jeder Rohstoff und jeder Gegenstand einem Heere oder einer Flotte direkt oder indirekt nützlich sein könne.³² Daran seien jetzt auch die für die Herstellung von Kriegsmaterialien unentbehrlichen Rohstoffe als "sonstiges Kriegsmaterial" zu behandeln, d.h. im Falle von Einschränkungen oder Verboten erstreckt sich die Paritätspflicht auch auf sie. Nach Oppenheim-Lauterpacht³³ muß jeder Versuch einer Grenzziehung zwischen militärischem und zivilem Bedarf durch die Fortschritte der Kriegstechnik unzeitgemäß werden; denn wenn z.B. ein Staat alles Privateigentum schon requiriert hat, wenn schon alle Lebensmittel für militärische Zwecke rationiert sind, dann müssen auch Lebensmittel als für Heer, Flotte oder Luftwaffe nützlich betrachtet werden.

All diese Versuche tendieren dahin, mit der Entwicklung der Kriegstechniken und mit der Totalisierung der Kriegführung die Neutralen unter eine stärkere Belastung bringen zu können. Eine genauere Untersuchung der vorgebrachten Erwägungen zeigt aber, daß sie in keiner Weise die Richtigkeit der Vermutungsregel B. von Waldkirchs beeinträchtigen können, da sie schon lange vor der Kodifikation des Neutralitätsrechtes im Haag von den Kriegführenden gelegentlich vorgebracht worden sind, um ihre exzessive Kriegführung rechtfertigen zu können. Bereits im Krieg Großbritanniens gegen Spanien und Frankreich wies die britische Regierung in der Begründung zu ihrer Order in Council vom 8. Juni 1793, womit auch Lebensmittel zu absoluter Konterbande erklärt wurden, darauf hin, daß auch alle Lebensmittel kriegsdienlich seien, da keine Unterscheidung mehr zwischen Kombattanten und Zivilpersonen möglich sei und Frankreich überdies den ganzen Handel unter staatliche Kontrolle ge-

³⁰ Vgl. dazu Friedmann 130 ff.

³¹ Bei Hagemann: Die neuen Tendenzen... 17.

³² Keppler 528

³³ Oppenheim-Lauterpacht II⁷ pp. 802 f.

setzt habe.³⁴ Die Einrede, daß die Kriegsentwicklung die Unterscheidung von Kombattanten und Non-Kombattanten illusorisch gemacht habe, hat nichtsdestoweniger verhindern können, daß die Haager Konventionen dennoch diese Unterscheidung rechtlich gebietet. Ebenso war man 1907 auch schon im Besitze der Erfahrungen des "Wirtschaftskrieges" (im politischen Sinne) nach der "Kontinentalsperre" der napoleonischen Kriege und all den Machtkämpfen um die kolonialen Hinterländer; und dennoch schränken viele Konventionen das Beuterecht ein, sprechen Verbote des Schädigungsrechtes aus usw. Wenn darum die Kriegführenden unter offenbarem Bruch ihrer Rechtsverpflichtungen die Kriege gegeneinander mehr und mehr totalisieren, wenn ihre Kriegsmittel und ihre Kriegführung unzweifelhaft gegen ausdrückliche Verbotsnormen verstoßen,³⁵ wenn sie noch dazu unter dem Titel der "Repressalie", der "Notwehr" oder "Retorsion"³⁶ das Recht zwischen ihnen in den meisten Fällen überhaupt aufheben, dann können diese Handlungen nicht noch ein stärkeres Recht der Kriegführenden gegen die Neutralen begründen.³⁷ Vielmehr müßte entgegnet werden, daß die Kriegführenden, wenn sie schon untereinander den Krieg rechtswidrig totalisieren, umso mehr die Rechte der Neutralen unbehelligt lassen müssen. Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten ist rechtswidrig, ebenso der Anspruch der Kriegführenden, einander unbeschränkt schädigen zu können, da ihr Schädigungsrecht ausdrücklich kein unbeschränktes ist. Darum kann der Hinweis auf die Totalisierung des modernen Krieges höchstens ein indirektes Einbekenntnis seiner Rechtswidrigkeit sein. Wollte man aber den Kriegführenden auf diese Weise ein Recht zugestehen, durch Radikalisierung der Kriegführung einseitig dem Neutralen eine größere Pflichtenlast auferlegen zu können, dann müßten die Neutralitätskonventionen ihren Sinn verlieren. Vielmehr muß festgestellt werden, daß das Neutralitätsrecht auch angesichts solcher Erscheinungen und angesichts des Entwicklungstrends in Kriegstechnik und Kriegführung die rechtliche Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Personen getroffen hat; und weiter, daß sie eben unter dem Bewußtsein der gegensätzlichen Interessen von Kriegführenden und Neutralen - die mit der Zeit für beide zu Existenzfragen überhaupt geworden sind - ein Kompromiß getroffen hat. Was Kunz über das Kriegsrecht im allgemeinen gesagt hat,³⁸ muß analog für das Neutralitäts-

34 Kunz: Kriegsrecht 269; und nahezu gleichlautend die Note Großbritanniens an die USA, vom 10 Februar 1915, bei Hagemann: Die neuen Tendenzen... 17.

35 So die "Seesperre", die Minenlegung, der U-Boot-Krieg, die Konterbandenpolitik usw.

36 Vgl. dazu Kunz: Kriegsrecht 33.

37 Duttwyler 108; Waldkirch-Vans. 71.

38 Kunz: Kriegsrecht 27, schreibt: "...das geltende Kriegsrecht ist bereits ein Kompromiß... Die militärischen Notwendigkeiten sind beim Zustandekommen des Kriegsrechts zu berücksichtigen und können nicht nochmals dem positiven Recht gegenüber als Entschuldigung für den Bruch kriegsrechtlicher Normen geltend gemacht werden, sonst wäre die Geltung des ganzen Kriegsrechts in Frage gestellt..." Vgl. dazu auch Strupp: Grundzüge 163.

recht lauten: Das geltende Neutralitätsrecht ist bereits ein Kompromiß, und die Kriegsnotwendigkeiten und Interessen der Kriegführenden sind schon beim Zustandekommen des Neutralitätsrechts berücksichtigt worden. Wenn die Notwendigkeiten und Interessen der Kriegführenden nocheinmal geltend gemacht werden, ohne zugleich auch die Notwendigkeiten und Interessen der Neutralen in Rechnung zu stellen, dann ist die ganze Geltung des Neutralitätsrechtes in Frage gestellt!

Den Erwägungen über die Totalisierung des Krieges und seine Folgeerscheinungen können darum keinerlei neue Pflichten des Neutralen begründen.

d) Der Handel des Neutralen: Staatlicher Handel und Handel Privater

Die Neutralitätspflichten sind in bezug auf den neutralen Staat und die Angehörigen des Neutralen nicht in allen Fällen gleich.

Art. 6 ASN spricht ein unbedingtes Verbot für die mittelbare oder unmittelbare Abgabe - d.h. Verkauf als auch Leihe oder Geschenk etc. umfassend³⁹ - von Waffen, Munition und Kriegsmaterialien aus. Staatlicher Konterbandehandel ist demnach absolut neutralitätswidrig. Der private Konterbandehandel berührt aber nach Art. 7 ALN (ASN) die Neutralität überhaupt nicht. Nur wenn der Staat hinsichtlich der Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien eine Einschränkung oder ein Verbot anordnet, muß er gem. Art.9 ALN Parität beachten. - In beiden Fällen - nämlich soweit der staatliche und der private Konterbandehandel in Frage steht - ist die Vermutung der Abgrenzung für Güter des militärischen Bedarfes von Gütern des zivilen Bedarfes derselben Regel unterstellt: alles, was nicht offensichtlich ausschließlich oder überwiegend kriegerischen Zwecken dient, kann der Neutrale im Zweifelsfalle zu den Gütern des zivilen Bedarfes zählen.⁴⁰ Für den staatlichen wie für den privaten Handel wird deshalb keine Paritätspflicht geltend - auch dann nicht, wenn der Staat eventuell Verbote oder Einschränkungen der Aus- oder Durchfuhr solcher Waren anordnet.⁴¹ Diese Maßnahmen unterliegen allein den Normen des Friedensvölkerrechtes, und in diesem Sinne kann von der Handelsfreiheit des Neutralen gesprochen werden, sowohl in Hinblick auf den Handel staatlicher als auch privater Stellen. Dazu bedarf es nicht des besonderen Nachweises einer Ermächtigungsnorm der Haager Neutralitätskonvention, sondern es genügt der Hinweis auf die Tatsache, daß die Haager Abkommen an dem Bestand der Handelsfreiheit des Neutralen rechtlich nicht rütteln wollten. Der Grundsatz der Handelsfreiheit des Neutralen - privat wie staatlich - hat seit der Pariser Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856 auch über den Kreis der damaligen Signatarmächte hinaus auch gewohnheitsrechtliche Anerkennung gefunden. Punkt 2 der Pariser Deklaration bestimmte: "die neutrale Flagge deckt die feindliche Ladung, mit Ausnahme der Kriegskonterbande"; und Punkt 3 erklärte:

39 Vgl. Einicke 71 ff.

40 So auch Zemanek: Wirtschaftl. Neutr. 250.

41 Contra Hagemann: Die neuen Tendenzen. 103.

"neutrales Gut unter feindlicher Flagge, mit Ausnahme der Kriegskonterbande, darf nicht mit Beschlag belegt werden." - Auch die Schlußakte der II. Haager Friedenskonferenz sprach deshalb den Wunsch aus, daß der Handel der Neutralen in künftigen Kriegen so wenig als möglich in Mitleidenschaft gezogen werden möge.⁴²

Auch während des I. Weltkrieges war die Freiheit des Handels des neutralen Staates wie auch seiner Angehörigen nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden; wenngleich der Krieg als eine faktische Veränderung des Rahmens, in dem sich der Handel abspielen konnte, gewirkt hat. Daß die Neutralen im I. Weltkriege jedoch eine so weitgehende Kontrolle ihres Handels geduldet haben und aus freien Stücken nach Möglichkeit paritätisch mit den beiden Kriegsparteien verkehrt haben, ist mit der allgemeinen Zwangslage zu begründen, die der Krieg für die Kriegführenden wie für die Neutralen geschaffen hat. Da die Neutralen - wie in § 2 aus diesem Grunde kurz dargestellt - einerseits nicht über ausreichende militärische und wirtschaftliche Mittel verfügten, um ihre formell unangezweifelte Rechte auch gegen die Übergewalt der Kriegsmächte behaupten zu können, und da sich die Neutralen andererseits über ihre Rechte und Pflichten nach dem Neutralitätsrecht nicht immer im klaren waren, handelten sie lieber übervorsichtig, um nicht den geringsten Anlaß zu dem Vorwurf einer Neutralitätsverletzung zu geben. Diesen Umständen ist es auch zuzuschreiben, daß sie selbst solche Einrichtungen wie die N.O.T. (in den Niederlanden), die S.S.S. (in der Schweiz), der "Transito" (in Schweden) etc. duldeten, bzw. ihre Tätigkeit befürworteten oder begünstigten. Wie aus der Note des niederländischen Ministers Van Dyke an den Secretary of State der USA, vom 8. Juli 1915, hervorgeht, hatte man gedacht, auf diesem Umwege zwar die Rechte bewahren, hinsichtlich derer man vorher bei den Kriegführenden Rechtsverwahrung eingelobt hatte, dennoch aber jeglicher Verantwortung als Staat entgehen zu können, wenn die Tätigkeit solcher privater Institutionen (N.O.T. etc.) zugelassen, ja selbst angeregt oder unterstützt wird.⁴³ Es müßte aber ernstlich die Frage aufgeworfen werden, ob die Neutralen in einem solchen Falle nicht doch für die Handlungen solcher Organisationen verantwortlich gemacht werden müßten. Wie aus der zitierten Note des niederländischen Außenministers und auch aus den bisher von uns erbrachten Angaben⁴⁴ erhellt, könnten völkerrechtlich diese Einrichtungen als de facto-Organe der neutralen Staaten bezeichnet werden; dies gilt ebenso für die S.S.S., die unter besonderer Kontrolle der Schweizer Regierung handelte.

42 Vgl. dazu auch Präambel und Artt. 2,3 des Haager Abkommens über Seminen von 1907; Kunz: Kriegsrecht 254 ff; Grewe: Wirtschaftskrieg 64 f.

43 U.S. Foreign Relations 1915, Suppl., p. 277: "...if a private corporation could be formed to conduct conversations and negotiations in regard to this modus vivendi, it would have the great advantage of relieving the government itself from all official responsibility in the matter, and thus avoid any danger of compromising those reserved rights to which reference has been made. This was the primary reason for the creation of the N.O.T."

44 So oben, FN 43 und § 23, FN 19.

Der para-staatliche Charakter, bzw. der Organcharakter dieser Organisationen wird in vielem offenbar: die Entscheide der S.S.S. und S.T.S. wurden vom Bundesrat als endgültig und keiner richterlichen Überprüfung zugänglich erklärt;⁴⁵ der Bundesrat behielt sich einen Einfluß auf die Tätigkeit dieser semi-amtlichen Stellen vor;⁴⁶ diese Handelsstellen entfalteten eine Tätigkeit und griffen in viel entscheidenderer Weise in das Wirtschaftsleben des Staates ein, als dies in Friedenszeiten eine Regierung je gewagt hätte - so daß mit Recht von einer "wirtschaftlichen Nebenregierung"⁴⁷ gesprochen werden konnte. Diese Organisationen trafen auch die meisten der Vereinbarungen mit den Kriegführenden, die Rationierungen, einseitige Lieferverpflichtungen usw. mit sich brachten. - Wäre aber nicht der ganze staatliche wie auch private Handel außerhalb der Neutralitätspflichten stehend aufzufassen, dann könnte nicht unschwer auch von den angeführten Handelsstellen gesagt werden, daß sie als de facto-Organe des neutralen Staates fungierten⁴⁸ und so die Verantwortlichkeit des Staates für ihre oftmals diskriminierenden Praktiken aufgelöst haben.

Und wäre andererseits nicht die Grenze von Kriegsmaterialien und Gütern nicht-militärischer Zweckbestimmung so zu ziehen, wie wir dies in den vorangehenden Untersuchungen gezeigt haben, dann könnte auch behauptet werden, daß die Gegenleistungen der Handelstreibenden der neutralen Staaten nur mittelbare Abgabe von Kriegsmaterialien gewesen, und gem. Art. 6 ASN neutralitätswidrig wären.⁴⁹

Auf das komplexe Problem der Anleihen und Kredite des neutralen Staates bzw. seiner Angehörigen an die kriegführenden Parteien wird unten in § 27 eingegangen werden.

§ 26. Die konkreten Embargomaßnahmen auf Waffen, Munition und Kriegsmaterial

Soweit ein neutraler Staat für Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterialien ein Verbot oder eine Beschränkung anordnet (Art.7 ALN, ASN), ist er an die Paritätspflicht des Art. 9 ALN gebunden. Hierin ist also in der Tat eine Frage gegeben, die in den Rechtskreis der Neutralität hinein-

45 Duttwyler 142.

46 Lank 40. Aufschlußreich ist, daß von den 15 Mitgliedern der S.S.S. 5 Nationalräte, 3 Ständeräte, 1 Präsident der Genfer Handelskammer, 1 Advokat, 1 Schweizer Bauernsekretär, 1 Staatsrat, ein eidgen. Kriegskommissär, der Leiter einer wichtigen Handelsfirma und der Direktor der Zürcher Elektrizitätswerke waren, und so die amtlichen oder Selbstverwaltungskörper ihren Einfluß wahren konnten; Ruchti Bd.II, 68.

47 Lank 23.

48 Vgl. besonders Anzilotti 364 ff; Friedmann 130 ff.

49 Vgl. Einicke 71 ff.

greift, und darum müssen die damit gegebenen Probleme auch genauer untersucht werden.

Art. 6 ASN hat das nach allgemein anerkanntem Völkerrecht bestehende Verbot ausdrücklich ausgesprochen, daß der Neutrale selbst weder mittelbar noch unmittelbar Kriegsschiffe, Waffen, Munitionen und sonstiges Kriegsmaterial abgeben darf.¹ Eine Verletzung dieses absoluten Verbotes wäre als "Kriegshilfe" Verletzung einer positivrechtlichen Neutralitätspflicht. Nach denselben Gesichtspunkten, die wir oben in § 25 dargelegt haben, braucht der Neutrale jedoch nur solche Güter als "Kriegsmaterial" zu betrachten, die offensichtlich ausschließlich oder überwiegend dem militärischen Bedarf dienen. In den übrigen wirtschaftlichen Beziehungen des neutralen Staates als Pflichtensubjekt besteht darum keine Neutralitätspflicht, sondern es gelten hierfür die Pflichten des Friedensvölkerrechtes. Art. 7 ALN (ASN) spricht dann in Zusammenhang mit Art. 9 ALN in bezug auf den Handel Privater aus, daß der neutrale Staat dann Parität beobachten muß, wenn er Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien einschränkt oder verbietet. Die Paritätspflicht unter dem aktiven Aspekt geht hieraus unzweifelhaft hervor.

Ein Staat, der permanente Neutralität zu beobachten gewillt ist, hat deshalb die Vorfragen zu beantworten, ob Krieg im völkerrechtlichen Sinne als Bedingung für den Anfall seiner Neutralitätspflichten überhaupt gegeben ist. Das heißt im konkreten Falle, (1) ob der Konfliktfall, der die Ausfuhrsperr von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien als Sanktion der Völkerbundmitglieder auslöst, überhaupt Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellt; (2) ob dazu auch die sanktionierenden Staaten eventuell in einem Kriegsverhältnis stehen oder nicht.

a) Die Lage im Chaco-Konflikt

Am 10. Mai 1933 erklärte Paraguay gegen Bolivien formell den Krieg;² erst am 19. Mai 1934 ersuchte der Völkerbundrat in einer Resolution das Dreierkomitee, die Frage eines Waffen-etc.-Embargos erneut zu prüfen und Konsultationen mit den Regierungen der Völkerbundstaaten aufzunehmen,³ und am 31. Mai 1934 notifizierte die Schweiz diesem Dreierkomitee, daß sie die Export von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien an beide direkte Kriegsparteien verboten habe.⁴

1 Es ist nicht der Ansicht beizutreten, daß die Formel "sonstiges Kriegsmaterial" des Art. 6 ASN bewußt als engere Kategorie gegenüber "allem, was einem Heer oder einer Flotte von Nutzen sein kann" des Art. 7 ALN gedacht worden sei. Die Verschiedenheit des Ausdruckes erklärt sich vielmehr damit, daß A rtt. 6 und 7 von verschiedenen Entwürfen und verschiedenen Redaktoren herrühren: Art. 6 ASN ging aus dem Art. 3 des britischen Entwurfes über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Seekrieg hervor; Art. 7 ASN stammt hingegen aus Art. 3 des französischen Entwurfes über die Neutralität im Landkrieg. Es findet sich in den Konferenzmaterialien auch kein Hinweis darauf, daß beides verschiedene Bedeutungen haben sollte. Überdies bliebe ja die Frage nach der Abgrenzung dieser beiden Kategorien immer noch unbeantwortet. Vgl. dazu Einicke 79 f.

2 Vgl. Wilson 724.

3 Oben § 7.

4 Vgl. oben § 12.



Da der Krieg zwischen Bolivien und Paraguay somit als formeller Krieg unzweifelhaft anerkannt war, hatte die Schweiz auch gegen beide das Verbot in gleichem Maße verhängen müssen. Andererseits traten aber die übrigen Staaten - sofern sie sich nicht überhaupt neutral erklärt hatten, wie z.B. die süd-amerikanischen Nachbarstaaten der Konfliktparteien - nicht irgend einer Seite bei. Weder durch eine Kriegserklärung noch durch den Beginn irgendwelcher Gewaltakte animo belligerendi war also zwischen den Völkerbundstaaten, die eine Ausfuhrsperr für die gesamten Artikel gegen eine oder beide Parteien verhängten, der Kriegszustand im völkerrechtlichen Sinne eingetreten. Aus diesem Grunde stand die Schweiz auch nicht unter der Pflicht, auf die übrigen Staaten - die von selbst ein Embargo verfügt hatten - das Embargo auszudehnen, um der Paritätspflicht des Neutralitätsrechtes zu genügen. Wie in § 19 lit.c, z. 2 allgemein dargestellt worden ist, standen vielmehr auch die übrigen Völkerbundstaaten in Hinsicht auf den Krieg zwischen Bolivien und Paraguay im Neutralitätsverhältnis - gleichgültig, ob sie dies nun ausdrücklich erklärt hatten, wie die genannten Nachbarstaaten der Kriegsparteien, oder ob sie auch Ausfuhrsperrren beschlossen haben. Die Schweiz, Luxemburg und auch die übrigen Völkerbundstaaten standen darum zueinander weiterhin unter Friedensrecht.

Mit dem 15. März 1935 hob aber die Schweiz - wie in § 12 ausgeführt - das Embargo gegen Bolivien auf und setzte es einseitig gegen Paraguay fort, um einem dementsprechenden Ersuchen des beratenden Komitees der Embargomächte nachzukommen. Dieser Akt muß unzweifelhaft als Neutralitätsverletzung seitens der Schweiz betrachtet werden, da der Krieg durch das Verhalten Paraguays noch nicht zu Ende gekommen war.

b) Die Lage im italienisch-äthiopischen Krieg⁵

Am 7. Oktober war der Völkerbundrat zu der Feststellung gelangt, daß zwischen Italien und Äthiopien Krieg im völkerrechtlichen Sinne bestehe; dieser Feststellung traten dann auch nahezu alle übrigen Mitglieder des Völkerbundes bei. Es war aber zu keinem Krieg der Völkerbundstaaten gegen Italien gekommen, da der Feststellung des casus foederis weder eine formelle Kriegserklärung noch der Beginn von Kriegshandlungen unter animus belligerendi gefolgt war. Auch die Eröffnung ökonomischer Sanktionen gegen Italien hat - wie unten gezeigt wird - keinen Kriegszustand der sanktionierenden Staaten mit Italien ausgelöst. Auch die Sanktionsstaaten waren also im Neutralitätsverhältnis zu den Konfliktparteien,⁶ da gegenüber Kriegführenden dann, wenn nicht Kriegsrecht zu der einen Seite der Rechtsgrund des Verhaltens ist, Neutralitätsrecht anfällt. Die Schweiz hatte deshalb als Staat, der permanent neutral handeln möchte, nur gegen beide direkte Konfliktparteien die Normen des Neutralitätsrechtes zu befolgen. Zu den übrigen Staaten, ob sie nun nichtmilitärische Sanktionen er-

5 Dazu oben §§ 6, 11, 12, 13.

6 Und nicht etwa bloß in einem quasi-neutralen Status, wie Cohn: Neo-Neutrality 245 im Gegensatz zu der von uns vertretenen Ansicht behauptet.

746

griffen hatten oder nicht, stand die Schweiz unter Friedensrecht. Es bestand deshalb für die Schweiz nur gegenüber den beiden Kriegführenden Italien und Äthiopien die Pflicht, Parität bei der Verhängung des Embargos auf Waffen, Munitionen und sonstige Kriegsmaterialien zu beobachten. Die Schweiz - und daneben auch noch Luxemburg als Völkerbundsmitglied - führte in der Folge dieses Embargo gegen die Vorschläge des Koordinationskomitees auch zweiseitig durch. Sie rechtfertigte diesen Schritt in allen Diskussionen und formellen Akten auch unter Hinweis auf ihre Pflichten nach Art. 7 ALN (ASN) und wich von diesem Entschluß nicht mehr ab.

c) Kritik

Daß ein Embargo auf die angeführten Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien⁷ nur dann neutralitätsrechtlich unbedenklich ist, wenn es zweiseitig verhängt wird, geht aus den Konventionsbestimmungen klar hervor. Nachdem im Chaco-Konflikt die Schweiz die Erfahrung machen müssen, daß selbst andere Völkerbundsmitglieder - so auch Luxemburg - ein paritätisches Embargo fortgesetzt hatten, ohne daß dagegen der Vorwurf erhoben worden wäre, die Solidaritätspflichten als Völkerbundsstaat verletzt zu haben, bestand sie mit Entschiedenheit auch im Kriege Italiens gegen Äthiopien auf dieses Recht (besser die Pflicht!) des Neutralen. Die Struktur des Völkerbundes ließ eine solche Haltung durchaus zu, ohne in Konflikt mit den positiv rechtlichen Pflichten der VBS zu geraten.

Interessanterweise war es zu keinem offiziellen Protest Paraguays gegen diese Neutralitätsverletzung der Schweiz gekommen. Umso heftiger waren aber die Widerstände der sanktionierenden Staaten gegen die Entschlossenheit der Schweiz, im italienisch-äthiopischen Krieg strikte Parität zu wahren, soweit dies die Pflichten als Neutraler geboten haben. Die Rechtfertigung dieser Haltung, wie sie der Schweizer Delegierte wiederholt gegeben hat, kann jedoch nicht als stichhältig betrachtet werden. Der Kernpunkt der Schweizer Auffassung war, daß nichtmilitärische Sanktionen nicht als "feindliche Handlungen" betrachtet werden könnten und darum auch nicht die Neutralität verletzen;⁹ ein Waffen-, Munitions- und Kriegsmaterial-Embargo sei aber seiner Natur nach zu den militärischen Sanktionen zu zählen, daher müßte Einseitigkeit dieser Maßnahme als "feindlicher Akt" betrachtet werden können und in Widerspruch zur Neutralität stehen. Der Grund der Unvereinbarkeit eines einseitigen Waffen- und Kriegsgüter-Embargos mit den Neutralitätspflichten liegt aber nicht in der möglichen "militärischen oder feindlichen Natur" dieses Embargos.¹⁰ Das

7 Es muß besonders darauf hingewiesen werden, daß die sanktionierenden Staaten selbst nur solche Güter unter die Liste des Proposal I gereiht haben, die von der Londoner Seerechtsdeklaration 1909 in die Kategorie der absoluten Konterbande gereiht worden sind - und die gem. den Ergebnissen unserer Untersuchung in § 25 oben von den Neutralen als Konterbandeware angesehen werden müssen. Vgl. dazu Strupp: Grundzüge 277.

8 Vgl. dazu oben § 16.

9 Off. Journ. Spec. Suppl. 138, pp. 106 f.

10 Vgl. Guggenheim: Dumbarton Oaks... 81.

747

AIN unterscheidet gar nicht prinzipiell zwischen feindlichem und nichtfeindlichem Charakter der Handlungen eines Neutralen.¹¹

Der eigentliche Grund einer Kollisionsmöglichkeit ist, daß sich die Unterscheidung militärischer von nichtmilitärischen Sanktionen der VBS nicht mit der Unterscheidung von neutralitätswidrigen und -nichtwidrigen Handlungen deckt. Nach dem Wortlaut des Art.16 (1) VBS ist aber anzunehmen, daß mit der Unterbindung allen Handels mit dem Friedensbrecher und seinen Angehörigen auch der mit Waffen, Munitionen und allen sonstigen Kriegsmaterialien gemeint ist, zumal dieser von direkter Wirkung auf die Kriegshandlungen ist, und daß diese Maßnahme gleichfalls zu den nichtmilitärischen Druckmitteln des Völkerbundes gezählt werden muß. Da aber gem. Art. 16 VBS diese Maßnahmen einseitig nur gegen den Aggressor vorgesehen sind, Parität somit also ausgeschlossen wird, mußte die VBS mit den Artikeln 7 und 9 AIN unbedingt kollidieren.

Die eigenartige Rechtfertigung der Schweiz gegenüber den Völkerbundstaaten hat aber ihre besonderen Gründe. Wie in den §§ 3, 4 gezeigt, hatte sich die Schweiz in den Akten, die ihr mit der Londoner Völkerbundrats-Deklaration vom 13. Februar 1920 den angestrebten Sonderstatus eingebracht hatten, die Auffassung vertreten, daß ihre Neutralität rechtlich höchstens mit den Pflichten zur Teilnahme an den militärischen Sanktionen des Art.16 VBS in Widerspruch geraten könne. Die Möglichkeit einer Kollision mit Art.7 und 9 AIN muß von der Schweiz entweder für rechtlich nicht sehr erheblich angesehen worden sein, oder aber sie muß mit einem "Ausschluß der Rechtswidrigkeit" durch Berufung auf die Bestimmungen der VBS gerechnet haben. Darum hatte sie auch geglaubt, global für alle "nichtmilitärischen Sanktionen" Solidarität zusichern zu können. Erst nachdem die Schweiz beobachten mußte, daß auch andere Staaten strikte Neutralität beobachten konnten, ohne den Vorwurf der Faktverletzung auf sich zu ziehen, muß sich in ihr der Entschluß gefestigt haben,

¹¹ Art. 10 AIN spricht von "feindlichen Handlungen" nur im negativen Sinne, und dann bei der Anwendung militärischer Gewalt zur Abwehr einer Neutralitätsverletzung, die gerade "ihrer Natur nach" geeignet wäre, eine feindliche Handlung darzustellen: "Die Tatsache, daß eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden." - Auch Artt. 17 und 18 AIN, die von der Stellung der "neutralen Personen" handeln, geben keine näheren Hinweise. Art. 17 lit. a spricht von "feindlichen Handlungen", ohne sie näher zu umschreiben, während Art. 17 lit. b von "Handlungen zugunsten eines Kriegführenden" spricht, wenn eine neutrale Person "freiwillig Kriegsdienste in der bewaffneten Macht der Parteien nimmt." - Art. 18 bringt schließlich wiederum nur eine negative Begriffsabgrenzung, was also nicht als Handlung zugunsten eines Kriegführenden im Sinne des Art. 17 lit. b angesehen werden könne. Eine Betrachtung, die daher von der "Natur der Handlung" ausgehen möchte, könnte sich nicht auf eine positiv-rechtliche Unterscheidung und Definition stützen, da vom AIN zwar die Ausnahmen von der Regel angeführt worden sind, nicht aber die Regel selbst. Überdies könnten auch die Bestimmungen über die neutralen Personen nicht auf die neutralen Mächte angewendet werden, und vice versa, da ihre Stellung abweichend geregelt ist und es sich grundsätzlich um ganz verschiedene Pflichten- und Rechtssubjekte handelt. Vgl. auch Kunz: Kriegsrecht 234.

selbst wieder Neutralität im vollen Umfange zu üben. Daß die Pflichten der VBS - wie sie zum Zeitpunkt dieser Sanktionsfälle rechtlich effektiv waren - dieser Politik nicht entgegen standen, ist nach den Untersuchungen des Abschnittes B und des § 16 deutlich geworden. Da der Schweiz in der Londoner Deklaration 1920 nur eine Erhebung von der Teilnahmepflicht an "nichtmilitärischen Sanktionen" zugestanden worden war, und weil die Schweiz erst danach die oben beschriebene Kollisionsmöglichkeit erkannt hatte, mußte sie versuchen, auf dem Umweg des Hinweises auf die "militärische Natur" des Waffen-etc.-Embargos die gewünschte neutrale Stellung beibehalten zu können. Dies wird noch dadurch bestätigt, daß 1938 mit der Rückkehr zur "integralen Neutralität"¹² die Schweiz für sich eine Ausnahmestellung beanspruchte, die weit über das vom Neutralitätsrecht Gebotene hinausging. Daß dieser "Flucht in die Neutralität" keine Pflicht der VBS mehr wirkungsvoll im Wege stehen konnte, zeigt uns, daß der Völkerbund als Organisation politisch und rechtlich eigentlich schon tot war, ehe noch der II. Weltkrieg bzw. der Beschluß der Völkerbundversammlung vom 18. April 1946¹³ dem Völkerbunde formell ein Ende gesetzt haben.

An verschiedenen Stellen dieser Untersuchung haben wir schon darauf hingewiesen, daß auch die übrigen Völkerbundstaaten rechtlich als Neutrale in Hinblick auf den Krieg (der den casus foederis bildet) angesehen werden müssen. Demnach wären aber auch sie unter der Pflicht des Art. 9 ALN gestanden, das besagte Embargo beidseitig zu verhängen. Es muß aber dazu festgestellt werden, daß sich die Völkerbundsmitglieder darüber nicht im klaren waren, in welcher Rechtslage sie sich eigentlich gegenüber dem Krieg befanden, gleichgültig, ob sie nun Sanktionen - die nicht Kriegerecht anfallen lassen - verhängen oder überhaupt untätig blieben. - Allein in diesem Falle aber, d.h. in bezug auf die Einseitigkeit des Waffenembargos der übrigen Völkerbundstaaten, kann der Ausdruck "qualifizierte"¹⁴ bzw. "differentielle"¹⁵ Neutralität sinnvoll sein, wenn nicht von vornherein eine Verletzung der Neutralitätspflicht angenommen werden soll. Lauterpacht versteht unter dieser "qualified neutrality" jene Haltung eines Neutralen, die bei Befolgen einer positiven Pflicht der VBS die Pflichten der Neutralität damit einschränkt; da aber der Paktbrecher von vornherein - weil auch er Signatar der VBS ist - solchen Maßnahmen zugestimmt habe, fall sie einmal gegen ihn ergriffen werden sollten, betrachtet Lauterpacht die Bestimmungen des Art. 16 VBS als einen Rechtfertigungsgrund, der Rechtsmäßigkeit einer solchen an sich neutralitätswidrigen Handlung inter partes - eben unter den Mitgliedern des Völkerbundes - ausschließe. Dem kann aber auch nur unter bestimmten Vorbehalten beigetreten werden. Entscheidend für die rechtliche Erheblichkeit einer

12 Oben § 16.

13 Off. Journ. Spec. Suppl. 194, pp. 269-272.

14 Oppenheim-Lauterpacht II, § 292 c.

15 So die Schweiz in der Botschaft, obschon sie dies nur als differentielle Neutralitätspolitik verstanden wissen wollte und auch die Embargomaßnahmen bezüglich der nichtmilitärischen Güter darin mit einbezog.

solchen Argumentation muß es sein, ob das Recht der VBS, das einerseits eine Sanktionspflicht der übrigen pakttreuen Staaten, andererseits einen Grund für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit einer neutralitätswidrigen Handlung konstituiert, rechtlich effektiv geworden ist. Mit anderen Worten: besagt dies: Wenn die Pflicht, solche neutralitätswidrige Sanktionen zu verhängen, nicht Rechtswirklichkeit erlangt hat, dann kann auch die Berufung auf diese rechtlich nicht existente Pflicht nicht die Rechtswidrigkeit ausschließen. Es kann aber auch dem Neutralen nicht zugemutet werden, daß er eine an sich neutralitätsverletzende Maßnahme ergreift, wenn er auch nicht mehr darauf vertrauen kann, daß ihm die Gemeinschaft, die ihn rechtlich eventuell zur Erfüllung seiner Gemeinschaftspflichten verhalten will, sein Recht auch wirksam verbürgen kann. Denn wenn der permanent Neutrale schon zugunsten einer effektiven Gemeinschaft einer Pflicht dieser Gemeinschaft Folge leistet, dann müßte ihm diese Gemeinschaft auch wirkungsvoll zur Behauptung seines Rechtes verhelfen können. - Man kann darum für alle Mitglieder einer internationalen Organisation den Vermutungsgrundsatz aufstellen, daß sie nur so weit bereit waren, ein Recht an die Gemeinschaft abzutreten, als ihnen die Gemeinschaft dafür gleichwertigen wenn nicht sogar besseren Schutz derselben Interessen gewährleisten konnte. Im Falle einer anderen Konstruktion würden die Staaten auf Rechte - und damit auch auf Schutz - verzichten und zugleich einer internationalen Rechtslosigkeit und Anarchie Vorschub leisten. Auch dieser Umstand ist in Rechnung zu stellen, wenn die Verschiedenheit des Schweizer Verhaltens im Chaco-Krieg zu dem im italienisch-äthiopischen Krieg beurteilt werden soll. Während die Schweiz im ersteren Fall noch Grund zur Annahme haben konnte, daß die Pflicht zur Einseitigkeit des Embargos effektiv sei- und darum auch das Recht, mit dem Hinweis auf diese Pflicht Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens ausschließen zu können -, mußte sie gerade darin zu der Einsicht gelangen, daß dies im italienisch-äthiopischen Krieg nicht mehr der Fall sein konnte. - Aus diesen Erwägungen heraus ist es möglich, selbst die Einseitigkeit des Embargos im Chaco-Krieg unter Umständen noch unter dem Aspekt dieses "Ausschlusses der Neutralitätsrechtswidrigkeit" zu betrachten. Und nur insoweit kann auch die politische Argumentation der Schweiz, nämlich daß es sich beim Chaco-Krieg nicht um einen Konflikt so starker Mächte handle und die Schweiz auch dem Konfliktherde nicht benachbart sei, von rechtlicher Relevanz sein. Denn damit bringt die Schweiz indirekt zum Ausdruck, daß sie die Gewährleistung dieses Anspruches auf Rechtswidrigkeits-Ausschluß nicht gefährdet sieht - zumal Kolumbien und Paraguay aus Erschöpfung ihrer Kriegsreserven zur Einstellung ihrer Kriegshandlungen gezwungen waren. Anders war es 1935 im Kriege Italiens, einer der stärksten europäischen Mächte in unmittelbarer Nachbarschaft der Schweiz, gegen das schwache Äthiopien, als es für die Schweiz angesichts der überaus nachgiebigen Haltung der sanktionierenden Staaten gar nicht gesichert erscheinen mußte, ob sie diese Einrede, da B durch die VBS Rechtswidrigkeit ausgeschlossen sei, auch durch die Völkerbundgemeinschaft durchsetzen könnte.

Zum anderen kann aber in diesem Falle nicht schon ein modifiziertes Recht der Neutralität als "qualifizierte Neutralität" im Sinne Lauterpachts entstanden sein. Dazu mangelte es an den bedingenden Umständen: ¹⁶ (1) die Rechtswidrigkeit war nur durch ausdrückliche vertragliche Abmachung ausgeschlossen worden; (2) die Pflicht der VBS zur Übertretung dieser bestimmten Neutralitätspflicht ist rechtlich nicht durchsetzbar und daher nicht effektiv geworden - als solche war sie rechtlich auch nicht mehr existent! -; (3) die Berufung auf diesen besonderen Rechtstitel, wonach kraft gesatzten Rechtes inter partes die Rechtswidrigkeit als ausgeschlossen anzunehmen gewesen wäre, hat eine opinio necessitatis juris gar nicht erst entstehen lassen können; (4) bei Wegfall dieser besonderen Gemeinschaftspflicht hat keiner der Neutralen weiterhin eine solche Übung der Disparität des Embargos auf Waffen, Munitionen und sonstige Kriegsmaterialien mehr verfolgt, sondern allgemein hat sich das Verhalten der Neutralen wiederum auf dem Rechtsboden des ALN und ASN bewegt; (5) damit hat auch keine gewohnheitsrechtliche Derogation zu der Paritätspflicht des Art. 9 ALN eintreten können.¹⁷

§ 27. Die konkreten Embargomaßnahmen auf Güter des zivilen Bedarfes

Wie in den vorigen §§ deutlich geworden ist, braucht der Neutrale für den Fall, daß er Aus- oder Durchfuhr von Gütern des nichtmilitärischen Gebrauches einschränkt oder verbietet, nicht Parität zu üben. Hinsichtlich solcher Anordnungen steht der Neutrale unter dem Pflichtenkreis des Friedensvölkerrechtes, so wie auch die Kriegführenden dem Neutralen gegenüber unter Friedensvölkerrecht stehen. Es müßte deshalb Aufgabe einer Untersuchung des Friedensvölkerrechtes ein, Rechtmäßigkeit bzw. Unrechtmäßigkeit eines Boykotts gegen einen anderen Staat nachzuweisen.¹ Eine solche Analyse kann aber nicht Anliegen unserer vorliegenden Arbeit sein, die sich nur zur Aufgabe gesetzt hat, über eine eventuelle Verletzung einer Neutralitätspflicht im rechtlichen Sinne abzuhandeln,

Wir werden deswegen nur noch soweit in die Untersuchung dieses Problemkreises eintreten, als gelegentlich von Theorie und Praxis neutralitätsrechtliche Momente in die Diskussion gebracht werden, die unseres Erachtens gar nicht die Fragen des Neutralitätsrechtes tangieren.

16 Vgl. dazu Hagemann: Gewohnheit als Völkerrechtsquelle...; Dahm: Völkerrecht 17 ff; Verdross: Völkerrecht 84 ff.

17 Hagemann: Die neuen Tendenzen... 75 ff.

1 Vgl. dazu Lauterpacht: Boycott; Zellweger 107 ff.

a) Wirtschaftliche Sanktionen und Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne

Gemäß unserer Definition in den §§ 21 und 22 kann völkerrechtlich von Wirtschaftskrieg nur die Rede sein, wenn Krieg im völkerrechtlichen Sinne überhaupt gegeben ist. Von der "Natur der wirtschaftlichen Sanktionen" allein ausgehend kann darum kein Schluß auf Bestand oder Nichtbestand eines Kriegsverhältnisses durch Maßnahmen des Wirtschaftskrieges zulässig sein, vielmehr ist zu prüfen, ob die konstitutiven Elemente für Krieg im Völkerrechtssinne gegeben sind: animus belligerendi - ausgedrückt in einer bedingten oder unbedingten Kriegserklärung oder manifestiert in der Eröffnung von Gewaltakten unter dem Kriegsrecht.² Daraus folgt, daß von Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne dann gesprochen werden muß, wenn auf eine Kriegserklärung einer Partei eventuell nur kriegsrechtsgemäße Schädigungshandlungen auf wirtschaftlichem Bereich gefolgt sind, ohne auch schon militärische Gewaltakte damit zu verbinden; andererseits kann Wirtschaftskrieg auch dann bestehen, wenn trotz Unterbleibens einer formellen Kriegserklärung Schädigungshandlungen gemäß dem Kriegsvölkerrecht erfolgen, die unzweifelhaft auf animus belligerendi schließen lassen.

Wie in den §§ 6, 7, 8, 9, 13 und 26 dargestellt worden ist, war von den sanktionierenden Staaten weder im Chaco-Krieg noch im italienisch-äthiopischen Krieg erklärt, noch in irgend einer Weise begonnen worden. Im Chaco-Krieg war es überhaupt nur zu dem Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien gekommen. Im Äthiopien-Krieg war es hingegen auch zu den in den genannten §§ angeführten wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen gekommen, die aber nicht unter Kriegsrecht erfolgten, sondern vielmehr unter Friedensrecht, da in bezug auf den wirtschaftlichen Verkehr die neutralen Sanktionsstaaten unter Friedensvölkerrecht stehend verstanden werden müssen, und da ihre Maßnahmen nicht gemäß dem Kriegsvölkerrecht und auch nicht unter animus belligerendi erfolgten.³ Ebenso war auch die Neutralität der Schweiz durch die Einseitigkeit der angeführten Embargomaßnahmen vom Neutralen selbst verletzt worden.

Kunz hat in diesem Zusammenhang eine Anzahl von Fragen aufgeworfen, die für die Fragen der Neutralität innerhalb des Völkerbundes von größter Bedeutung sind, und die deshalb an dieser Stelle - da wir die Voraussetzungen dafür im bisherigen Gang unserer Untersuchungen klargestellt haben, beantwortet werden sollen:⁴

(1) Kunz hat zunächst den Fall vor Augen, daß gegen einen Paktbrecher gem. Art. 16 (1) VBS allein wirtschaftliche Sanktionen ergriffen werden, nicht aber irgendwelche militärische Maßnahmen. Nach unserer Beurteilung sind die Sanktionierenden zu den Konfliktparteien im Neutralitätsverhältnis, falls

2 Vgl. dazu §§ 6, 9.

3 Ein ähnliches Ergebnis, aber bei verschiedener Begründung, findet sich auch bei Oppenheim-Lauterpacht II § 292 o.

4 Kunz: Kriegsrecht 317 f.



überhaupt zwischen dem Paktbrecher und dem Opfer seiner Gewaltakte selbst Krieg gegeben ist; falls noch kein Krieg zwischen den direkten Konfliktparteien besteht, ist unter allen Staaten in gleichem Maße weiterhin das Friedensrecht in Geltung - wenn nicht ihrerseits die wirtschaftlichen Sanktionen unter animus belligerendi (erklärt oder konkludent) eröffnet worden sind. Daran knüpft Kunz seine erste Frage: Welche Rechtslage ist gegeben, wenn daraufhin der Paktbrecher einigen der sanktionierenden Staaten Krieg erklärt - und unter welchem Recht stehen die übrigen sanktionierenden Staaten, denen der Paktbrecher nicht Krieg erklärt hat? (Unter der Voraussetzung, daß die Völkerbundmitglieder nicht ihrerseits weitere Kriegserklärungen abgeben oder den Krieg de facto eröffnen)

Unsere Antwort ist darauf: Wenn überhaupt noch Frieden unter allen Staaten bestanden hat, d.h. wenn der auslösende Konfliktfall selber nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellte, dann reicht diese einseitige Kriegserklärung aus, um tatsächlich rechtlich Krieg anfallen zu lassen - jedoch wiederum nur zwischen dem Paktbrecher und den Staaten, denen er Krieg erklärt hat. Damit treten aber alle übrigen Staaten eo ipso zu dem so entstandenen Kriegsverhältnis in ein Neutralitätsverhältnis. Dies muß auch dann der Fall sein, wenn die Staaten, denen Krieg nicht erklärt worden ist und die sich über ihre Lage vielleicht gar nicht im klaren sind, noch gar nicht in irgend einer Form ihre Neutralität erklärt haben; und auch wenn ungeachtet der Ereignisse diese Staaten nur wirtschaftliche Sanktionen fortsetzen. - Die Staaten, den kein Krieg erklärt worden ist, müssen darum ihrerseits jetzt sowohl zu dem Paktbrecher als auch zu den anderen sanktionierenden Staaten, denen Krieg wohl erklärt worden ist, Neutralität beobachten; oder aber sie treten in den Krieg ein. Würde aber der Paktbrecher gegen diese neutralen Staaten Kriegshandlungen ohne animus belligerendi eröffnen, dann wären die Neutralen nach Art. 10 ALN berechtigt (und überhaupt verpflichtet), diese Verletzung ihrer Neutralität selbst mit militärischen Mitteln abzuwehren. Wie Art. 10 ALN selbst betont, könnte eine solche Abwehrmaßnahme seitens des Neutralen von den Kriegsparteien nicht als eine "feindliche Handlung", d.h. als eine Handlung, die zu Krieg zwischen dem bisher Neutralen und dem Verletzer der Neutralität führt, angesehen werden. - So lange auf Seiten des Neutralen nur der Wille besteht, mit bestimmten militärischen Maßnahmen einen Eingriff in die durch die Neutralität geschützten Rechte abzuwehren, schließt Art. 10 ALN ausdrücklich aus, daß dieser Abwehrwille des Neutralen als animus belligerendi verstanden werden könnte⁵ und somit der Neutrale in den Krieg einträte. Die Abwehrhandlung des Neutralen stellt sich daher im Höchstfall als "militärische Repressalie" dar, die daher so weit gehen kann wie eine legitime Kampfhandlung unter dem Kriegsrecht, die aber animus belligerendi so lange ausschließt, als nicht auch der in seiner Neutralität verletzte Staat schließlich in allen seinen Handlungen von der Neutralitätsstellung abrückt und Krieg gegen den Staat beginnt, der ihn zuvor

5 Vgl. oben §§ 6, 9, 19.

in seinen Neutralitätsrechten verletzt hat. Die gem. Art.10 AIN vom Neutralen ergriffenen Maßnahmen können darum auch weit über das Friedensvölkerrecht hinaus in das Kriegsrecht eintreten, bedingen aber an sich noch nicht den Eintritt in das Kriegsverhältnis. Die militärische Handlung, mit der ein Kriegführender eventuell ein Recht des Neutralen, das auch ein Recht nach dem Neutralitätsrecht ist, verletzt, beendet an sich noch nicht die Neutralität des verletzten Staates.⁶ Da sich eine bestimmte Handlung, mit der ein Kriegführender eventuell ein Recht des Neutralen, verletzt, als eine Neutralitätsverletzung qualifiziert, und da der Neutrale als Rechtsmittel dagegen eine Repressalie verhängt, besteht ja noch das Neutralitätsverhältnis unter ihnen weiter. Auch in diesem Fall kann die Vermutungsregel Hj.Hammarskjölds angewendet werden: "La guerre ne peut être présumée",⁷ und sowohl der Gewaltakt eines Kriegführenden gegen den Neutralen als auch die Repressalie des Neutralen dagegen eher als eine Handlung unter Fortbestand des Neutralitäts- und Friedensrechtes zwischen ihnen vermutet werden, sofern nicht ausdrücklich von ihnen der animus belligerendi erklärt worden ist, bzw. sofern nicht die Verletzung der Neutralität durch die eine oder andere Seite ohne den geringsten Zweifel als Eröffnung des Krieges unter ihnen betrachtet werden muß.

Diese Frage wäre beinahe im italienisch-äthiopischen Kriege aktuell geworden. Zunächst muß festgehalten werden, daß auch in diesem Falle - da das Sanktionssystem des Völkerbundes seinen schwersten Prüfungen ausgesetzt gewesen war - der Fortbestand des Friedens- bzw. Neutralitätszustandes zwischen dem Paktbrecher und den sanktionierenden Staaten unzweifelhaft angenommen werden kann. Dem Verdikt über Italien im Völkerbundrat und in der Völkerbundversammlung kann nur die Bedeutung eines Feststellungsbeschlusses, nicht aber einer Kriegserklärung zukommen. Danach war weder von einem Organ des Völkerbundes noch von einem Mitgliedsstaat Italien formell Krieg erklärt worden - obschon rechtlich die Möglichkeit dazu bestanden hätte, wenigstens soweit dies die einzelnen Staaten betrifft. Die Völkerbundmitglieder setzten vielmehr trotz der Sanktionen, die sie gegen Italien verhängt hatten, ihren Verkehr mit dem Paktbrecher auf der Grundlage des Friedensvölkerrechtes fort. Die Embargomaßnahmen erfolgten ja keineswegs in der Stringenz, die noch den Gründern des Völkerbundes vorgeschwebt haben mußte; die diplomatischen und konsularischen Beziehungen wurden - gemäß den Resolutionen von 1921 - allseits fortgesetzt, ja ihr Abbruch wurde ganz entschieden abgelehnt;⁸ die Sanktionen nach den Proposals I - V erlaubten den mitwirkenden Staaten, je nach den Besonderheiten ihrer Lage verschieden streng vorzugehen; und, wie das Verhalten der Schweiz zur genüge deutlich macht,⁹ konnten sogar spezielle Abmachungen eines Neutralen mit dem kriegführenden Paktbrecher getroffen werden, die ge-

6 Vgl. dazu die besonders deutliche Gegenüberstellung von Verletzung und Beendigung der Neutralität bei Oppenheim-Lauterpacht II §§ 357-360.
 7 Hammarskjöld 60.
 8 Vgl. Walters 662.
 9 Oben § 13.

rado kennzeichnend dafür sind, daß kein Kriegszustand zwischen der Schweiz und Italien, noch zwischen den anderen Mitgliedern des Völkerbundes und dem Paktbrecher, eingetreten war.

Und so, wie die ökonomischen Sanktionen gegen Italien ohne eine formelle Kriegserklärung begonnen worden waren, so wurden sie einfach wieder eingestellt, ohne daß es zu einem formellen Akt des Friedensschlusses oder einer gleichwertigen Handlung zwischen den Völkerbundstaaten und Italien gekommen wäre.

Da so die wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen gegen Italien nicht im Zuge ein es Krieges im völkerrechtlichen Sinn erfolgten, sondern in jeder Hinsicht unter dem Neutralitätsrecht - und noch dazu unter dem besonderen Titel des Art.16 VBS - konnten sie auch nicht "Wirtschaftskrieg im völkerrechtlichen Sinne" konstituieren.¹⁰

Aber auch Italien selbst konnte sich nicht als in Krieg mit den sanktionierenden Staaten befindlich betrachten. Es behielt auch die ganze Zeit seine Mitgliedschaft im Völkerbunde bei; England und Frankreich - Staaten, die in der Sanktionspolitik für alle übrigen Völkerbundmitglieder als führend galten - waren laufend in Gesprächen mit Italien, um außerhalb der Einrichtungen des Völkerbundes den Konflikt sozusagen als "Außenstehende" noch auf gütliche Art beilegen zu können.¹¹ Erst als die Sanktionen in Italien eine spürbare Verknappung verschiedener Güter mit sich brachten, und als schließlich das wirksamste Druckmittel, das Embargo auf Öl, im Völkerbund diskutiert wurde, drohte Italien, die französische Riviera bombardieren und gegen Frankreich Krieg beginnen zu wollen; auf gleiche Weise versuchte Italien noch, das britische Commonwealth einzuschüchtern; England und Frankreich waren deshalb auch nur soweit zu nichtmilitärischen Sanktionen bereit, als sie damit nicht das politische Risiko eines Krieges(im völkerrechtlichen Sinne) zwischen ihnen und Italien eingingen.¹²

Aus unseren Antworten ergeben sich praktische Folgerungen auch für die Verhältnisse der Schweiz. Da es nur zu einem Krieg zwischen Italien und Äthiopien, nicht aber zwischen Italien und den übrigen sanktionierenden Völkerbundmitgliedern gekommen war, sondern da vielmehr auch diese Staaten in Neutralität verblieben waren, ist ergo auch auf diesem Wege klar geworden, daß die Schweiz ihre Neutralitätsstellung beibehalten hatte. Sie stand somit auch unter keiner Paritätspflicht gegenüber den übrigen sanktionierenden Staaten.

(2) Als nächstes hat Kunz die Frage aufgeworfen: Welche Rechtsverhältnisse liegen vor, wenn schon der casus foederis von einer Gruppe von Völkerbundmitgliedern als gegeben, von einer anderen Gruppe als nicht gegeben erachtet worden ist, und wenn - zufolge der Divergenz in der Beurteilung des Tatbestandes - die erste Gruppe wirtschaftliche Sanktionen verhängt, die andere jedoch nicht? Dies war im konkreten die Situation, als sich Österreich, Ungarn

10 Contra Held: B 858.

11 Walters 636 ff, 657.

12 ibid. 670.

und Albanien in italienisch-äthiopischen Krieg dem Verdikt aller übrigen Staaten nicht angeschlossen hatten. Soweit die Antwort auf diese Fragen nicht indirekt schon in § 6 lit. d und e gegeben worden ist, soll nun noch darauf eingegangen werden.

Demnach müssen zwei engere Fassungen der Problemstellung behandelt werden, die ganz verschiedene Antworten mit sich bringen:

AA) Der Völkerbundrat erkennt auf Vorliegen des casus foederis: Die eine Gruppe von Mitgliedern schließt sich dieser Ansicht an und verhängt wirtschaftliche Sanktionen; die andere Gruppe von Mitgliedsstaaten bleibt untätig.

(aa) Wenn nun insgesamt mit dem Konfliktfall, der zu dem Tatbestand des casus foederis geführt hat, kein Krieg vorlag, dann befinden sich alle Staaten weiterhin im Friedensverhältnis. Es ist dabei rechtlich irrelevant, daß die einen wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen verhängen, die nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne mit sich bringen; und daß eine andere Gruppe sich jeder solcher Handlungen enthält, wodurch ebenfalls am Bestande des Friedens nichts verändert wird.

(bb) Wenn aber der direkte Konfliktfall Krieg im völkerrechtliche Sinne ist, dann sind eo ipso beide Gruppen von Völkerbundstaaten gleicherweise dazu im Neutralitätsverhältnis, da sie in gleicher Weise in Hinblick auf den Krieg Drittstaaten sind. (1) Falls weiters nicht der Kriegseintritt des einen oder anderen Staates folgt, dann ist es rechtlich irrelevant, ob sie unter Friedensstatus ökonomische und finanzielle Sanktionen gegen den Paktbrecher verhängen oder nicht. (2) Falls jedoch Staaten der zweiten Gruppe, die auf Nichtvorliegen eines Satzungsbruches erkannt haben, sogar gegen die Partei nichtmilitärische Sanktionen verhängen sollten, die als Opfer des Paktbruches befunden worden ist: dann erhellt aus dem in § 6 lit. d Gesagten, daß diese letztgenannte Aktion selbst als Satzungsbruch angesehen werden muß, so daß nunmehr auch diese Gruppe von Staaten zur Seite des Paktbrechers gezählt werden muß. Damit sind die Rechtslagen als solche die gleichen, nur die Anzahl der Subjekte hat eine Änderung erfahren.

Dieselben Antworten treffen darum auch gegen eine weitere Frage Kunz' zu. Kunz fragt nach den Rechtslagen, die dann eintreten, falls die Staaten zwar auf das Vorliegen des casus foederis erkannt haben, der Völkerbundrat jedoch bestimmte Mitglieder gemäß den Leitlinien der interpretativen Resolutionen von 1921 von der Pflicht zur Teilnahme enthoben hat. Unter den Voraussetzungen des oben in (AA) genannten Falles (aa) gilt auch das dort Gesagte: Ob nichtmilitärische Sanktionsmaßnahmen ergriffen werden oder nicht, ist rechtlich irrelevant für den Fortbestand der geltenden Rechtslage. - Unter den Voraussetzungen des obengenannten Falles (bb) ist nur die Möglichkeit denkbar, die wir unter (1) angeführt haben: Auch in diesem Falle bleiben die Staaten gleicherweise neutral, wo sie nun ausdrücklich von der Teilnahme enthoben worden sind oder selbst gar keine Sanktionen begonnen haben.

BB) Der Völkerbundrat erkennt auf Nichtvorliegen des casus foederis: auch hier sei wieder auf die Ausführungen in § 6 lit. d verwiesen. Der Feststellungsbeschuß des Völkerbundesrates hat so auch die indirekte Wirkung, ein bellum omnium contra omnes zu verhindern.

(aa) Wenn nun eine Gruppe von Staaten glaubt, gegen ein anderes Völkerbundmitglied "Sanktionen" verhängen zu dürfen, weil der casus foederis gegeben sei, dann kann dieses Vorgehen seinerseits vom Völkerbundrat und den übrigen Völkerbundmitgliedern als Erfüllung des Tatbestandes des Art.16 VBS angesehen werden. - Dies war ja 1935 mit Italien der Fall, als es vorgab, nur "Sanktionen" gegen das "paktverletzende" Äthiopien zu verhängen. Damit fallen nun alle die Verhältnisse an, die schon oben behandelt worden sind.

(bb) Wenn aber eine Gruppe von Staaten nur zu dem Schlusse kommt, daß die Bedingungen für die Sanktion erfüllt seien - obwohl der Völkerbundrat diese Ansicht nicht teilt -, wenn sie aber auch jede "Sanktions"-Handlung unterläßt, dann ist am Friedenszustand nichts verändert worden.

(cc) Verhängt jedoch eine Gruppe von Staaten, die den casus foederis für gegeben erachtet, allein wirtschaftliche und finanzielle Druckmaßnahmen, dann bleibt der Frieden aufrechterhalten, solange nicht formell von irgend einer Seite Krieg erklärt oder faktisch begonnen worden ist.

Welches die Lage der Schweiz als permanent neutraler Staat in all den angeführten Fällen sein mußte, ergeht deutlich aus den Ausführungen. Nur in den Fällen unter BB) wäre auch denkbar gewesen, daß das vorgebliche "Sanktionshandeln" Krieg mit sich gebracht hätte; dies lag aber der Schweiz in allen Fällen fern.

(3) Guggenheim hat in bezug auf die hier angeschnitten Probleme gegenüber den Thesen E. von Waldkirchs festgestellt:¹³ Es kann nicht argumentiert werden, daß die Teilnahme der Schweiz an den wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes aus dem Grunde nicht neutralitätswidrig sei, da sich keine Normen einer wirtschaftlichen Neutralität entwickelt hätten; vielmehr müsse zur Frage stehen, "ob und inwieweit für die Schweiz die Beteiligung an erlaubten Maßnahmen des Wirtschaftskrieges die Aufgabe der Neutralität in sich schließen würde."

Auch darauf kann schon nach den bisherigen Ausführungen die Antwort gegeben werden. (1) Wenn nämlich unter "erlaubten Maßnahmen des Wirtschaftskrieges" die wirtschaftlichen Druckmaßnahmen - wie sie im großen und ganzen mit den nichtmilitärischen Sanktionen des Völkerbundes gegeben waren, Embargomaßnahmen auf Waffen, Munition und Kriegsmaterialien ausgenommen! - verstanden werden sollen, durch die noch nicht Krieg zwischen dem Paktbrecher und den Sanktionsstaaten anfällt, dann tangieren sie die Neutralität nicht, da sie nach unserer Definition gar nicht Maßnahmen des Wirtschaftskrieges im völkerrechtlichen Sinne sind. - (2) Wenn aber die Sanktionierenden selbst in einem Krieg mit dem Paktbrecher stehen, und wenn damit alle die Maßnahmen ergriffen werden, zu denen das Kriegsrecht die Kriegsparteien ermächtigt,¹⁴ dann kann

13 Guggenheim: Neutr.und Art.16,271 FN 3.

14 Vgl. oben §§ 21. 22 lit. b.

ein Neutralor an diesen "erlaubten" Maßnahmen des Wirtschaftskrieges im eigentlichen völkerrechtlichen Sinn unzweifelhaft nicht teilnehmen, will er nicht seine Neutralität verletzen. Denn die Wirtschaftskriegsmaßnahmen sind ja nur unter Kriegsrecht - und d.h. zwangsläufig: nur den Kriegsparteien - erlaubt. Daß aber der Neutrale zu gleicher Zeit Maßnahmen unter Friedensstatus bzw. Friedensrecht gegen den Paktbrecher ergreift, berührt seine Neutralität rechtlich gar nicht.

b) Die Sanktionsmaßnahmen der Schweiz im besonderen

In § 13 ist ausgeführt worden, welche Maßnahmen die Schweiz in dem einzigen Fall, in dem es im Völkerbund zu wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen gekommen war, ergriffen hatte.

(1) Die Rohmaterialien, deren Ausfuhr nach Italien untersagt worden war, waren generell solche, bei denen zwar auch eine militärische Zweckbestimmung möglich war, die aber nach der von uns dargestellten Vermutungsregel zumeist zu der Kategorie des zivilen Bedarfes gezählt werden konnten, da sie nicht ausschließlich oder vorwiegend militärischen Zwecken dienten. Gummi und Erze wie auch Metalle mußten zwar auch für die Rüstung Italiens von Bedeutung sein, daneben aber für die friedliche Industrie unentbehrlich bleiben. Die Vermutung sprach darum in erster Linie für friedliche Verwendung. Darum war Parität nicht geboten.

(2) Transporttiere, Wie Pferde, Mulis und Esel, deren Export an Italien gem. Prob. IV ebenfalls von der Schweiz einseitig gegen Italien untersagt worden ist, werden nach der nichtratifizierten Londoner Seerechtsdeklaration von 1909 zur Kategorie der absoluten Konterbande gezählt,¹⁵ und es dürfte wohl außer Zweifel stehen, daß im Falle eines Krieges in einem unerschlossenen und gebirgigen Land wie Äthiopien diese Transporttiere zu dem gezählt werden müssen, was "einem Heere...nützlich" ist. Für sich allein betrachtet hätte ein Verbot oder eine Einschränkung hinsichtlich dieses Exportes unbedingt paritätisch sein sollen, da solche Transporttiere als Kriegsmaterial im weiteren Sinne verstanden werden müssen. Aber auch in dem Falle kann Guggenheim gefolgt werden, wenn er darauf hinweist, daß ja nicht dieser Normsetzungsakt allein als Handlung des Neutralen angesehen werden dürfe, sondern daß auch in Rechnung gestellt werden müsse, ob nicht de facto auch der anderen Kriegspartei gegenüber eine solche Exportsperre wirksam wurde.¹⁶ Wenn darum Äthiopien von vornherein keine Transporttiere aus der Schweiz bezogen hatte, und wenn die Schweiz es auch im Kriege unterließ, solche Tiere nach Äthiopien zu exportieren, dann hätte die Schweiz zu recht den Vorwurf der Parteilichkeit zurückweisen können.

(3) Der Import italienischer Waren in die Schweiz wurde zwar nicht verboten, aber über ein Clearing-Abkommen zwischen den beiden Staaten erhielt die Schweiz die Gewißheit, daß die Erlöse aus den Kompensationsgeschäften Italiens nicht zu einem Ankauf von Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien

15 Vgl. Strupp: Grundzüge 277.

16 Guggenheim: Völkerrecht 989.

in der Schweiz benutzt werden. Diese Maßnahme muß in erster Linie als eine ergänzende Vorkerung zusammen mit dem Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien verstanden werden. Aber auch ein totaler Boykott italienischer Waren - für die Schweiz freilich in der Praxis mit äußersten Schwierigkeiten verbunden! - hätte die Neutralitätspflichten der Schweiz nicht berührt. Dieses erwähnte Clearing-Abkommen der Schweiz erinnert im übrigen an die Abkommen der Kriegsmächte des I. Weltkrieges, die sie mit den Neutralen abgeschlossen hatten und durch die ein "mala fide"-Handel des Neutralen verhindert werden sollte - besonders der Kompensationshandel mit Rohstoffen, die von der einen Kriegspartei in die Schweiz importiert, dort verarbeitet und schließlich an die andere Kriegspartei als Fertigprodukt abgegeben wurde, um in Kompensation dafür andere für den Neutralen lebenswichtige Güter zu bekommen.¹⁷ Wenn diese Maßnahmen der Kriegführenden im I. Weltkrieg nicht eine Neutralitätsverletzung bilden konnten - und wir sind dieser Ansicht -, dann auch nicht, wenn sie ihrerseits von einem Neutralen gegen einen Kriegführenden ergriffen werden; beide standen zueinander in Hinsicht auf den Handel mit zivilem Bedarf eben unter dem Friedensvölkerrecht. Dies gilt sowohl für Neutrale als auch für Kriegführende, da nur ihr beiderseitiges Verhalten zueinander zur Diskussion steht, für das ein und dasselbe Recht gilt.

(4) Das Verbot von Darlehens- und Kreditgeschäften und anderen finanziellen Transaktionen wurde gleichfalls nur einseitig gegen Italien angeordnet. Es muß darum noch soweit in die Prüfung dieser Frage eingetreten werden, als auch in diesem Fragenkreis in Theorie und Praxis keine Einhelligkeit besteht.

In bezug auf die "neutralen Personen", d.h. die Angehörigen des Neutralen, muß die Rechtslage als eindeutig angesehen werden. Art. 18 lit. b ALN bestimmt, daß nicht als Handlung zugunsten eines Kriegführenden betrachtet werden könne: "...die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden, vorausgesetzt, daß der Lieferant oder Darleiher weder im Gebiet der anderen Partei noch in dem von ihr besetzten Gebiet wohnt und daß auch die Lieferungen aus diesen Gebieten herrühren..." Dieser Artikel spricht dafür, daß der neutrale Staat Kredite bzw. Darlehen seiner Angehörigen an eine Kriegspartei nicht verbieten bzw. verhindern muß.¹⁸ Dem spricht nicht entgegen, daß manche innerstaatliche Neutralitätsgesetze, wie z.B. die Neutrality Laws der USA von 1934,¹⁹ 1937²⁰ und 1939²¹ eine Möglichkeit vorsehen, Anleihen und Kredite an die Kriegführenden zu verbieten. Daß solche Verbote oft ausgesprochen werden, um die Währung und überhaupt die Wirtschaft des Neutralen vor Schaden zu bewahren, ist nur zu offensichtlich; die Staaten, die auf diese Weise ihre Bewegungsfreiheit enger fassen, stehen jedoch in

17 Vgl. dazu Graham 719.

18 Ähnlich auch Waldkirch-Vans. 98 f.

19 Bei Commager 471.

20 ibid. 560.

21 ibid. 601 ff.

diesem Bereiche ihres Handelns weiterhin unter Friedensvölkerrecht, auch wenn ihre Entscheidungen von einer allgemeinen Politik der Parität geleitet sein mögen und wenn sie ferner Kredite nur in gleicher Weise für beide Kriegsparteien zugestehen oder verbieten.

Es ist in Theorie und Praxis nach wie vor unentschieden, unter welchen Pflichten der neutrale Staat selbst in Hinsicht auf Kredite bzw. Anleihen für die Kriegführenden steht. Dies trifft einerseits auf den ganzen Fragenkomplex zu, (1) ob der neutrale Staat überhaupt Anleihen oder Kredite an die Kriegsparteien geben kann, (2) ob im affirmativen Falle dies nur paritätisch geschehen könne, (3) ob der Neutrale bei Verboten oder Einschränkungen von Anleihen oder Krediten Privater paritätisch vorgehen muß, bzw. (4) ob, für den Fall, daß nach der innerstaatlichen Rechtslage des Neutralen der Staat seine Zustimmung zu einer Anleihe bzw. zu einem Kredit geben muß, damit ein Mithandeln des Staates im Sinne der oben angeführten Fragen (1) und (2) vorliegt und wiederum all die Fragen mit sich bringt, die darin aufgeworfen werden.

Die Praxis der neueren Zeit ist wederr einheitlich, noch kann sie als fort-dauernd, noch als allgemein bezeichnet werden. Sie zeigt in bezug auf die Frage (1), daß Kredite und Anleihen selbst vom neutralen Staat gegeben werden. Im besonderen sind hier die Kredite während des ersten Weltkrieges zu erwähnen, die von Staat zu Staat erfolgten: Die Schweizer Regierung gewährte Kredite an die Ententemächte Frankreich, England und Italien, und an Deutschland auf der anderen Seite;²² ebenso gewährte Dänemark an Deutschland einen Kredit,²³ um nur die maßgeblichsten Fälle zu nennen. Wie dies kaum anders möglich war, wurden diese Kredite unter Wissen der anderen Kriegspartei gegeben, und es bestand auch die grundsätzliche Bereitschaft der Neutralen, nach Vermögen in gleicher Weise auch an die übrigen Kriegsparteien Kredite zu geben;²⁴ keine Kriegspartei erhob jedoch gegen diese Praxis der Neutralen Proteste,²⁵

22 Vgl. Lalive 162 ff; Ruchti Bd. 2, 111 ff, 119 ff, 140.

23 Lalive 162.

24 Vgl. Ruchti, Bd. II, 119 f.

25 In diesem Zusammenhang muß auf die identischen Noten der Ententemächte Frankreich, Großbritannien und Italien, vom 7. November 1916, und auf die Schweizer Antwortnote vom 15. November 1916 eingegangen werden. Nachdem die Schweiz mit Deutschland am 2. September 1916 ein Handelsabkommen getroffen hatte, in dem Deutschland viel mehr Entgegenkommen gezeigt hatte, als zuvor die Ententemächte (Verhandlungen der Schweiz mit diesen waren gescheitert und hatten die Schweiz in eine äußerst prekäre wirtschaftliche Lage gebracht), verlangten die Ententemächte von der Schweiz, "daß sie Maßnahmen treffe zur Wiederherstellung der Gleichheit in der Behandlung der beiden kriegführenden Gruppen, welche Gleichheit den genannten Regierungen durch die Ausführung der deutsch-schweizerischen Übereinkunft zu ihrem Nachteil verletzt zu sein scheint", stellten des weiteren verschiedene Forderungen an die Schweiz, deren Erfüllung eine schwere Diskriminierung Deutschlands mit sich gebracht hätte, und stellten schließlich auch konkrete Pressionen für den Fall in Aussicht, daß sich die Schweiz diesen Forderungen verschließen sollte. - Wie in einer Glosse der "Zürcher Zeitung" dazu treffend bemerkt wurde, konnte gar nicht von einer ungleichen Behandlung der Kriegführenden durch den Neutralen die Rede sein, sondern nur von einer ungleichen Mißhandlung des Neutralen durch die Kriegführenden; zit. bei Ruchti. Bd. II. 91.

die Neutralitätsrechtliche Normen hättengeltend machen können, bzw. wonach solche Kredite von der anderen Seite als Kriegshilfe betrachtet worden wären. In Beantwortung der Frage (1) kann festgestellt werden, daß das Verhalten der Staaten, vornehmlich im I. Weltkrieg, nicht den Bestand einer Norm belegt, wonach es den Neutralen grundsätzlich und absolut verboten wäre, selbst den Kriegführenden Kredite zu gewähren.²⁶ Und es müßte besonders in diesem Falle nachgewiesen werden, daß der Staat unter einem ausdrücklichen Verbot des Neutralitätsrechtes gestanden sei, das nach Friedensvölkerrecht unbestrittenermaßen nicht besteht. In diesem Falle gilt also nicht dieselbe Norm - Art. 6 ASN -, nach der den Neutralen die mittelbare oder unmittelbare Abgabe von Kriegsmaterial absolut verboten ist.

Die Praxis spricht aber auch gegen den Bestand einer aktiven Paritätspflicht des Neutralen, nämlich für den Fall, daß er selbst als Kreditgeber auftritt. Er muß also nicht auch der anderen Seite Kredite zur Verfügung stellen, wenn er zuvor der einen Partei einen solchen gewährt hat. Vielmehr erhellt aus dem Verhalten, daß sich die Neutralen einer politischen Klugheitsregel zufolge - wenn nicht sogar unter einer bestimmten Zwangslage - nach Möglichkeit beiden Kriegsparteien gegenüber gleich verhalten haben. Dänemark hatte an Deutschland im I. Weltkrieg Kredite gewährt, aber es ergoht auch aus den uns vorliegenden Materialien nicht, ob dieser Neutrale der anderen Seite einen solchen Kredit verweigert hätte, wenn im übrigen ähnliche Bedingungen bestanden hätten. Mit dem Handelsabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland, vom 20. August 1917, wurde zwischen den beiden Staaten auch ein Kreditabkommen zugunsten Deutschlands getroffen.²⁷ Weil die Schweiz nach Deutschland monatlich um 40 Millionen Franken mehr exportierte als der Import aus Deutschland an Wert betrug, und weil so die deutsche Währung einen beträchtlichen Kursverlust erlitten hatte, sollte Deutschland von diesem monatlichen Differenzbetrag nur 20 Millionen direkt bezahlen, die restlichen 20 Millionen jedes Monats jedoch erst ab dem 31. Oktober 1920. Da nach menschlichem Ermessen der Krieg zu diesem Zeitpunkt schon beendet sein mußte, hatte Deutschland auf diese Weise einen Kredit erhalten, der den Warenaustausch weiterhin in Gang hielt. Dieser Kredit war aber ausdrücklich davon abhängig, daß die Warenlieferungen aus Deutschland aufrechterhalten blieben; er hatte somit die Wirkung eines Vorschusses.²⁸ Außerdem mußte Deutschland dafür besondere Sicherheiten durch Hinterlegung von erstklassigen deutschen Hypothekar-Pfandbriefen leisten. - Im VIII. Neutralitätsbericht, vom 10. September 1917, erklärte der Schweizer Bundesrat, er sei sich bewußt gewesen, daß nun auch die Entente für sich ein nänliches "Recht" geltend machen werde, und die Schweiz hätte sich bereit erklärt, "auch gegenüber den Ententemächten die Eröffnung eines monatlichen, von der effektiven Wareneinfuhr abhängigen Kredites zur Verbesserung des Changeverhältnisses in

26 Im Gegensatz zu einem großen Teil der Theorie, wie z.B. Kunz: Kriegsrecht 240? Verdross: Völkerrecht⁴ 402, etc.

27 Bei Ruchti, Bd. II, 111 ff.

28 *ibid.* 114.

Erwägung zu ziehen, und zwar auf einer ähnlichen Basis wie im deutschen Abkommen.²⁹ Am 29. September 1917 schloß die Schweiz mit Frankreich ein Handelsabkommen ab, in dem Frankreich ein monatlicher Kredit von 12,5 Millionen Schweizerfranken eingeräumt wurde, gleichfalls durch Hinterlegung von erstklassigen Wertpapieren gesichert.³⁰ Dieses Abkommen mußte am 29. Dezember 1917 erneuert werden, wonach u.a. von der Schweiz ein fester Vorschuß von monatlich 2,5 Millionen Franken und ein progressiv von der Warenlieferung bestimmter Vorschuß von ca. 10 Millionen Franken monatlich gewährt wurden.³¹

Auch England wurde - mit 20. März 1918 - von der Schweiz ein Kredit zugestanden, der einen monatlichen Minimalbetrag von 10 Millionen Franken zusicherte,³² der auch im übrigen in den Sicherungsbedingungen den anderen Abkommen ähnelte und vor allem den Zweck hatte, den Warenaustausch aufrecht zu erhalten.

Ein ähnlicher Kredit wurde auch Italien am 1. November 1918 gewährt, der, wie der für Deutschland, von den effektiven Lieferungen aus Italien abhängig war und so bis zu 5 Millionen im Monat ansteigen konnte. Die Sicherstellung war auch in diesem Falle der von Frankreich ähnlich.³³

Für alle diese Kreditoperationen schuf der Bundesrat mit dem 1. Juli 1918 eine besondere Institution, die schweizerische Finanzgesellschaft A.G. in Luzern, deren Aktienkapital vom Bund, von der Industrie und von den Banken aufgebracht wurde.³⁴ Industrie und Banken taten dies unter dem Druck, unter den sie der Bundesrat durch diese Abkommen gebracht hatte, weil damit allein die Versorgung der Schweizer Wirtschaft gesichert werden konnte.³⁵ Auf diese Weise war der neutrale Staat nicht nur selber als Geldgeber aufgetreten, sondern hatte seinen Einfluß und seine Kontrolle auch auf die privaten Kapitalgeber ausgeübt. - Aus den gegebenen Beispielen erhellt jedoch, daß diese Kreditmanipulationen für die Schweiz und für ihre Wirtschaftspartner die üblichen wirtschaftlichen Funktionen hatten: Die Stützung der fremden Währung, die Vorbeugung eines Kursverlustes der schweizerischen Währung nach dem Kriege,³⁶ und überhaupt die Sicherung des wirtschaftlichen Verkehrs zwischen dem Neutralen und den Kriegsparteien.³⁷ Kaufmännische Überlegungen waren darum allein ausschlaggebend; dies belegt auch der Umstand, daß die Vorschuß-Kredite

29 ibid. 119.

30 ibid. 119.

31 ibid. 134 ff.

32 ibid. 136.

33 ibid. 140 f.

34 ibid. 141.

35 ibid. 141

36 ibid. 113 f.

37 Die Möglichkeit, damit Ankäufe von Kriegsmaterialien bei dem Neutralen zu ermöglichen, bestand ja praktisch nicht mehr, seitdem die Kriegführenden via S.S.S. und S.T.S. und ander Institutionen auf den Außenhandel der Neutralen weitgehenden Einfluß ausüben konnten; überdies hatten die Neutralen bereits mit Kriegsbeginn Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial zumeist verboten.

von effektiven Lieferungen abhängig waren und bei Stoppen der Lieferung quasi die Wirkung einer Kreditsperre haben mußten; dies belegt aber auch der VIII. Neutralitätsbericht, in dem sich der Bundesrat zu einem Kredit "auf einer ähnlichen Basis wie im deutschen Abkommen" vom 20. August 1917 grundsätzlich bereit erklärte. Neben der Abhängigkeit von den effektiven Lieferungen mußten die Kreditnehmer noch besondere Sicherheiten geben. Auch dies läßt solche Kredite als gängige kaufmännische Operationen erscheinen; kein Kriegführender hätte eine positive Norm des Neutralitätsrechtes geltend dafür machen können, daß er einen Anspruch auf einen Kredit hätte, wenn er nicht ebensogute Sicherungen dafür leisten könnte. Mit anderen Worten, die Vergabe eines Kredites ist abhängig von den Garantien, die der Kreditnehmer leistet, und wenn nur die Kriegspartei A entsprechende Gewähr leisten könnte, nicht aber die Kriegspartei B, dann könnte B keinen Anspruch auf einen solchen Kredit haben, nur weil A durch ihre geleisteten Sicherheiten wohl einen Kredit erhalten hat. Derselbe Fall ist auch gegeben, wenn z.B. nur die Kriegsmacht A in der Lage ist, den Angehörigen eines neutralen Staates N für Kriegsmaterialien den geforderten Kaufpreis zu bezahlen, B jedoch nicht. B könnte dann nicht Neutralitätswidrigkeit behaupten und dies eventuell damit begründen, daß nach der Gesetzgebung des N der Verkäufer den Kaufpreis gerichtlich einfordern könne,³⁸ so daß eine Mitwirkung des Staates an dieser disparitätischen Handlung konstituiert werde. Sind nun die Kredite abhängig von dem Bestehen bestimmter Voraussetzungen, und stoppen somit die Kredite, wenn diese genannten Voraussetzungen dahinfallen, dann ergibt sich eine automatische Kreditsperre, welche in ihrer Wirkung völlig identisch ist mit einem Kreditverbot, das der Neutrale gegen diese Seite eventuell verhängt. Daß der Neutrale ein Recht darauf habe, bei Fehlen einer ausreichenden Garantie seine Kreditleistungen abubrechen, stand niemals in Frage, wann immer die Neutralen solche Abkommen mit Kriegsparteien getroffen hatten. Andererseits kann - unbezweifeltemmaßen - die Kriegspartei A, die durch irgendwelche Umstände zahlungsunfähig wird, nicht dem Neutralen einseitige Unterstützung vorwerfen, wenn dieser seinen Handelsverkehr mit der Partei B, die zahlungsfähig bleibt, fortsetzt. Der Handel steht eben unter dem Friedensrecht und unterliegt keiner Paritätspflicht. Dasselbe gilt aber auch für die diskutierten Kredite, denn es kann kein hinreichender Grund dafür genannt werden, nach dem das Geld als Zahlungsmittel jenseits der kommerziellen Ebene befindlich betrachtet werden soll. Selbst die Londoner Seerechtsdeklaration von 1909, deren Kategorien und Einteilungskriterien der Konterbandenwaren sich mit unseren bisher entwickelten Auffassungen decken, zählt Geld und die sonstigen Zahlungsmittel zur relativen Konterbande, also zu den Waren, bei denen die Vermutung für friedliche Zweckbestimmung spricht. Unzweifelhaft hat Geld im Kriege zentrale Bedeutung, vor allem auch für die militärischen Geschehen; dies liegt aber daran, daß Geld in der Wirtschaft überhaupt von

³⁸ Auf genau diese Argumentation laufen aber die Thesen von Fauchille, Cobbett, Draux, F. Martens, Pillet, Reinsch etc., zit. bei Lalive 76, hinaus.

zentraler Bedeutung ist. Was aber in Friedenszeiten für nichtmilitärische (d.h. allgemein wirtschaftliche) Zwecke bestimmt ist, kann nicht im Kriege generell als kriegsdienlich betrachtet werden, nur weil es auch militärischen Zwecken dienen kann.³⁹ Wollte man jedoch den Bestand einer solchen "Neutralitätspflicht" ernstlich behaupten, dann müßte folglich dem Neutralen radikal jeglicher Handel untersagt sein, da die Gegenware Geld absolutes Kriegsmaterial ist, dessen Abgabe schon verboten wäre. - Sofern also ein Kredit gegeben wird, und soferne dafür Garantien vom Kreditnehmer geleistet werden müssen, solange sind diese Manipulationen immer gängige kommerzielle Manipulationen;⁴⁰ denn die geleisteten Sicherheiten sind die Gegenleistungen für das verkaufte Geld. Solche Geschäfte fallen - da sie im Zuge des Handels überhaupt erfolgen⁴¹ - unter die Normen des Friedensvölkerrechtes. Eine Paritätspflicht besteht für sie nach dem Neutralitätsrecht nicht.

Eine andere Überlegung führt zu demselben Ergebnis. Auch in Kriegszeiten wird der Neutrale - wenn ihn nicht zusätzliche politische Erwägungen zu anderem Verhalten bestimmen - auf dem Markt einkaufen, auf dem er für das gebotene Geld den größten wirtschaftlichen Nutzeffekt erzielt. Auch im Krieg wird sich der Preis auf dem Wege des Wettbewerbes der verschiedenen kriegführenden Parteien und der anderen Neutralen bilden, er wird also nicht mit für die Staaten als Wirtschaftssubjekte verbindlicher Wirkung fixiert werden können. Nun könnte aber einem Neutralen vorgeworfen werden, daß er an den Kriegführenden A zu hohe Preise für die gelieferten Waren bezahle und damit nur einen gewährten Kredit überdecken wolle. Dies hätte Deutschland gegen die Fisch-einkäufe Großbritanniens in Norwegen während des I. Weltkrieges einwenden können, zumal Großbritannien zu Fixpreisen zahlte, weit unter dem Preis, den deutsche Interessenten für die norwegischen Fische geboten hatten.⁴² Ein solcher Verkauf unter dem Preis, der auf dem freien Markte hätte erzielt

39 So auch die Argumentation Hollands gegenüber Großbritannien, da dieses im I. Weltkrieg auch die Eisenbahnen, Straßen u.dgl. als militärischen Zwecken dienend betrachten wollte; Vandenbosch 33.

40 Wijnveldt 148, nimmt nur im bezug auf die Kredite der Privaten an, daß Geld normale Handelsware sei und daß folglich der Staat Kreditoperationen der Privaten nicht zu verbieten braucht; es ist jedoch nicht einsichtig, warum in bezug auf Kredite des Staates diese Charakterisierung nicht gültig sein sollte, zumal das Neutralitätsrecht selbst keine unterschiedlichen Verbotsnormen enthält.

41 Guggenheim: Völkerrecht 1008, erklärt nur solche Kredite für zulässig, die zum Zwecke der Fortführung der normalen wirtschaftlichen Beziehungen gegeben werden. Wir möchten dies spezifizieren, indem wir alle Kredite, die als normale Handelsgeschäfte getätigt werden, als erlaubt bezeichnen. Es kann jedoch dem Neutralen keine Verpflichtung auferlegt werden, zu unterscheiden, ob der gewährte Kredit dem kreditnehmenden Kriegführenden dient, um seine Wirtschaft in Gang zu halten, oder ob damit Kriegsmaterialien angekauft werden, oder ob damit indirekt die militärischen Operationen fortgeführt werden sollen. Wenn in Rechnung gestellt wird, daß besonders die Kriegführenden die Kontrolle und Verfügungsgewalt über schlechthin alle Güter in ihrem Lande zentralisiert haben, (vgl. Friedmann 132 ff), dann kann das Geld, das der Kriegführende z.B. als "Vorschuß" auf Lebensmittellieferungen oder als Kredit für den Ankauf anderer "friedlicher" Güter erhält, ihm nur ermöglichen, die eigenen Geldreserven für seine militärischen Operationen zu verwenden.

42 Vigness 75, 81, 162.

werden können, hat die Wirkung einer Schenkung bzw. eines Kredites an den Käufer; wenn der Verkäufer ein Neutraler ist und eine Kriegspartei ein Abnehmermonopol erworben hat oder - wie im Falle Norwegens - ein Optionsrecht auf 85 % des gesamten norwegischen Fischfanges hat, dann kann von vornherein nur die eine Seite in den Genuß dieses finanziellen Vorteiles gelangen. Und dasselbe müßte auch gegen die Manipulationen Großbritanniens gesagt werden, als es 1916 ein Optionsrecht auf den gesamten Fischfang des neutralen Island unter ähnlichen Bedingungen erwarb.⁴³ - Diese Argumentation müßte sonach in all den Fällen gültig sein, da sich - auf Grund von wirtschaftsstrukturellen Verschiedenheiten auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu den zwei Kriegsparteien zwangsläufig verschieden gestalten, und vor allem, wenn Preisunterschiede derselben Waren des einen zu den Waren des anderen Kriegführenden bestehen. Damit werden die Konstruktionen eines solchen Paritätsprinzipes im Falle eines Kredites ad absurdum geführt; wenn der Handel als solcher frei ist und auf Grundlage des Friedensvölkerrechtes erfolgt, dann kann auch nicht für Kreditoperationen ein anderer Satz gelten, zumal sich im positiven Neutralitätsrecht keine Norm nachweisen läßt, die hierin die Freiheit des Neutralen beschränkt.

Unsere Antworten auf die oben genannten Fragen (2), (3) und (4) müssen darum negativ ausfallen. Der neutrale Staat steht unter keiner positiv-rechtlichen Pflicht, (2) Parität bei der Vergabe von Krediten für den normalen Handelsverkehr an die Kriegführenden zu üben, oder (3) im Falle einer Restriktion oder eines Verbotes solcher Kredite Privater paritätisch zu handeln, bzw. (4) paritätisch bei der Ermächtigung zur Kreditvergabe (4) paritätisch bei der Ermächtigung zur Vergabe solcher Kredite durch Private vorzugehen. Eine Paritätspflicht könnte nur geltend gemacht werden, soweit diese nach dem Friedensvölkerrecht besteht.^{43a}

Die neutralen Staaten haben in solchen Fällen nach Möglichkeit zwar Parität geübt,⁴⁴ eine rechtliche Pflicht dazu bestand jedoch nicht; andererseits ist verschiedentlich bei der Gewährung von Anleihen oder Krediten disparitätisch verfahren worden, ohne daß dagegen eingelegte Proteste der anderen Kriegspartei hätten durchdringen können.⁴⁵ - Wenn Lalive nach seiner gründlichen und ausführlichen Untersuchung dieses Problemkreises zu dem Schluß findet, daß der Neutrale Staat im Falle des Tätigwerdens "une égalité de possibilités"⁴⁶ (im formellen Sinne) üben sollte, muß er jedoch selber einschränkend dazu bemerken,

43 Kunz: Kriegarecht 263.

43a Etwa, indem Staaten übereinkommen, einander automatisch immer dieselben Begünstigungen einzuräumen, die irgend einem anderen Staat gewährt werden, wie dies nach dem II. Weltkrieg mit dem "Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen" vom 30. Oktober 1947 ("GATT") geschehen ist. Mit einer solchen friedensrechtlichen Übereinkunft können jedoch die Probleme der Parität unter dem Neutralitätsrecht nicht tangiert werden.

44 So z.B. Dänemark 1898 und 1914; Mexiko und Venezuela 1898, China 1904 und 1914; bei Lalive 91 f; die USA bei Hyde 2303.

45 Vgl. Oppenheim-Lauterpacht II⁷ pp. 743 f.

46 Lalive 224.

daß sich nicht eine gesicherte Norm dieses Inhaltes nachweisen lasse, sondern bestenfalls eine Entwicklungstendenz, die in diese Richtung zu gehen scheint.⁴⁷ Wenn der Akzent auf diese letztgenannte Feststellung gelegt wird, dann deckt sich das Ergebnis Lalives mit dem unsrigen. Aber erst dann, wenn auch die unausweichliche Zwangslage genügend in Rechnung gestellt wird, in der der Handel des Neutralen erfolgt, wird auch klar, daß der etwaigen paritätischen Übung in diesem Falle politischen und nicht neutralitätsrechtlichen Regeln gefolgt ist; es kann ihnen kaum eine opinio juris unterlegt werden, so daß daraus auch kein Völkergewohnheitsrecht entstanden sein kann. Damit ist der Boden für unsere Feststellung getroffen, daß auch das einseitige Verbot von finanziellen Transaktionen zugunsten Italiens oder italienischer Personen und Firmen nicht neutralitätswidrig war.

c) Boykott nach dem Friedensrecht

Es zeigt sich somit, daß die Schweiz ihre Neutralität während der Sanktionen im großen und ganzen gewahrt hatte, und weiters, daß ihre Neutralität kein Hindernisgrund für die Mitwirkung an nichtmilitärischen Sanktionen des Völkerbundes war; ausgenommen die Pflicht zu einem einseitigen Embargo auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien. - Die Schweizer Delegation hatte sich demnach völlig zu recht auf ihre wirtschaftlichen und innenpolitischen Sonderverhältnisse berufen können, um für sich eine mildere Beteiligung an den Sanktionsmaßnahmen zu erwirken.⁴⁸ Anders war es mit den übrigen Völkerbundstaaten, die während der Sanktionen gegen Italien ebenfalls zu den beiden Kriegführenden in Neutralität standen. In allen Fällen, in denen die Schweiz ein doppelseitiges Embargo verhängt hatte, wie auch in jenen, da sie paritätisch hätte handeln müssen, müssen sie neutralitätswidrig gehandelt haben; dadurch ist freilich ihre Neutralität nur in verschiedenen Hinsichten verletzt, nicht aber im ganzen beendet worden. Ihr Rechtfertigungsgrund liegt zwar in der VBS selbst, aber es muß hier auf das verwiesen werden, das auch in § 26 über den Ausschluß der Rechtswidrigkeit hinsichtlich des einseitigen Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien gesagt worden ist. In den anderen Fällen, da die Neutralen gar nicht unter Neutralitäts- sondern Friedensrecht gehandelt haben, bestand keine Paritätspflicht, sofern nicht das Friedensrecht selbst in irgend einem der bestimmten Fälle Parität geboten hätte. Wenn nach dem Friedensvölkerrecht ein Embargo auf bestimmte Rohmaterialien und Waren rechtswidrig ist, dann muß mit aller Entschiedenheit betont werden, daß ein solches Embargo bzw. ein solcher Boykott selbst dann rechtswidrig sein müssen, wenn sie sogar beidseitig geübt werden! Denn unter dem allgemeinen Friedensvölkerrecht kann im allgemeinen der Staat A kein Recht daraus geltend machen, wenn der Staat N seine Beziehungen zu dem Staate B verschärft - und ebenso vice versa. Wenn ein Boykott gegen den Staat A rechts-

47 Lalive 224.

48 Vgl. oben § 13.

widrig ist, dann ist er nicht minder rechtswidrig, wenn er auch gegen den Staat B durchgeführt wird; und unter Friedenszeiten kann kein Staat eine rechtswidrige Handlung gegen den einen Staat mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, daß er auch den anderen Staat in gleichem Maße in seinen Rechten verletzt habe. Nur wenn von Neutralität die Rede ist, wird oft versucht, ein solches Prinzip jedem Handeln des Neutralen zu unterstellen - indem die ausnahmsweise, dem Neutralen obliegende Paritätspflicht auf alle Bereiche seines Handelns ausgedehnt wird.

In § 23 lit. d haben wir auf die eigentümliche Dreiseitigkeit vieler der Rechtsverhältnisse unter dem Neutralitätsrecht hingewiesen, an denen die Besonderheit der Parität deutlich wird. Es zeigt sich gerade hier, daß bei einer Maßnahme eines Neutralen zur Abwehr einer Neutralitätsverletzung ebensogut von einer Pflicht als auch von einem Recht gesprochen werden muß. - Dies gilt noch in vollem Maße in bezug auf Art. 10 ALN, demgemäß der Neutrale verpflichtet ist, eine Verletzung selbst mit militärischen Mitteln abzuwehren; demgemäß er aber auch berechtigt ist, diese Handlung zu setzen, ohne daß ihm daraus der Vorwurf, eine Neutralitätsverletzung begangen zu haben, erwachsen kann. Dies gilt auch noch in vollem Umfang hinsichtlich eines Embargos auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien. Der Kriegführende A hat so ein Recht gegen den Neutralen, nur in demselben Maße (im Sinne der formellen Parität) einer Beschränkung oder einem Verbot ausgesetzt zu sein, wie dies N dem Kriegführenden B gegenüber angeordnet hat. Mit anderen Worten: Aus dem Handeln des N dem Staate B gegenüber kann auch A einen Anspruch gegen den N geltend machen. Der Neutrale ist darum sowohl berechtigt als auch verpflichtet, Parität zu üben.⁴⁹

Ganz anders ist jedoch im allgemeinen die Rechtsstruktur der Verkehrsbeziehungen unter Friedensrecht. Unterhält der Staat N mit dem Staate B bestimmte wirtschaftliche Beziehungen, dann kann A daraus kein Recht ableiten, von N auf dieselbe Weise behandelt zu werden;⁵⁰ schränkt er jedoch seine Beziehungen zu B ein, dann ist er nicht verpflichtet, auch gegen A solche Einschränkungen zu treffen, denn B kann kein Recht aus dem Verhalten des N gegen A ableiten. - Auch wenn der Staat A bestimmten wirtschaftlichen Druck ausübt, ist N nicht dem B gegenüber verpflichtet, diesen Druck des A abzuwehren. Umgekehrt kann aber nicht B eine wirtschaftliche Pression gegen N ausüben, nur weil N auch dem wirtschaftlichen Druck des A nicht effektiv Widerstand geleistet habe. Insofern trifft Schindler den Kern des Problems, wenn er feststellt, daß sich die Haager Abkommen nicht auf den wirtschaftlichen Bereich erstrecken, "weil den Pflichten der Neutralen keinerlei Pflichten der Kriegführenden entsprechen würden, während im militärischen Bereich nicht nur den Neutralen Pflichten gegenüber den Kriegführenden, sondern auch den Kriegführenden Pflich-

49 Wenngleich das Subjekt, demgegenüber N verpflichtet ist, nicht dasselbe Subjekt ist, demgegenüber er zu derselben Handlung auch berechtigt ist; vgl. dazu § 23 lit. d.

50 Vgl. dazu Waldkirch-Vans. 72.

ten gegenüber den Neutralen aufgelegt sind."⁵¹ Das gilt aber nicht nur für den Neutralen sondern auch gegen ihn. Denn wenn ein Kriegführender gegen den Neutralen ein Embargo verhängt, kann dieser nicht unter Berufung auf Art.10 ALN kriegerische Handlungen gegen die Kriegspartei eröffnen und sich unter Hinweis auf seine "verletzte Neutralität" rechtfertigen. Vielmehr ist der Neutrale in diesem Bereich grundsätzlich so geschützt bzw. so schutzlos, wie er dies unter dem Friedensrecht überhaupt ist.

Nach Oppenheim-Lauterpacht wäre der Neutrale verpflichtet, der Kriegspartei Widerstand zu leisten, die seinen Handel beschränkt hat, gleichwie sich der Neutrale im militärischen Bereich einem Truppenübertritt widersetzen müsse; könne der Neutrale jedoch eine solche Beschränkung seines Verkehrs mit der einen Partei nicht abwehren, so verletze er seine Neutralität, und die andere Kriegspartei werde damit berechtigt, ihrerseits einschränkende Gegenmaßnahmen zu verhängen.⁵² Ähnliche Begründungen sind oft in der Praxis angeführt worden: Weil sich der Neutrale den Druckmaßnahmen der einen Seite "unterworfen" und sie direkt also anerkannt habe, wäre auch die Pressuren der Gegenseite gerechtfertigt.⁵³

Aus den bisherigen Untersuchungen ergeht zur Genüge, daß eine Norm des behaupteten Inhaltes dem Neutralitätsrecht gar nicht eigen ist. So gut wie der Neutrale den diskriminierenden wirtschaftlichen Maßnahmen eines Kriegführenden ausgesetzt ist - man denke etwa an die Embargowirkung der Konterbandenexzesse, an das System der "Schwarzen Listen", das Bunkerkohlensystem und die Überwachungsinstitutionen in den neutralen Ländern -, ebensogut kann auch der Neutrale einseitigen Boykott üben oder ein einseitiges Embargo verhängen, ohne daß in dem einen oder anderen Fall eine Neutralitätsverletzung eingewendet werden könnte. Wenn darum die Neutralen wiederholt Rechtsvorbehalte gegenüber solchen Maßnahmen eingelegt hatten, so sind diese nicht zu verstehen als Verwahrungen von Neutralitätsrechten,⁵⁴ sondern von Rechten nach dem Friedensrecht. Ergreift jedoch ein Neutralen unter dem Völkerbunde wirtschaftliche Saktionen, so verletzt er damit von vornherein keine Pflicht des Neutralitätsrechtes, sondern gegebenenfalls des Friedensrechtes; dafür kann er sich jedoch auf Art.16 VBS berufen, als Grund für den Ausschluß der

51 Schindler: Neutralität 416. Im Gegensatz dazu behaupten Oppenheim-Lauterpacht II¹ p. 674 ein Recht des Neutralen auf Verkehr mit jeder Kriegspartei. Die Praxis gibt dafür nicht die geringste Bestätigung.

52 Oppenheim-Lauterpacht II⁷ pp. 678 f.

53 So z.B. im I. Weltkrieg der Vorwurf Deutschlands gegen die neutralen USA, daß sie sich den Maßnahmen Großbritanniens gebeugt hätten; vgl. Phillips 676; Triepel 34.

54 Vandenbosch wirft die Frage auf, ob ein Neutraler nur gegen die Seite Protest erheben dürfe, die als erste in die Rechte des Neutralen eingegriffen habe; Vandenbosch 219. Dagegen ist zu sagen, daß diese Frage nach den allgemeinen Regeln des Friedensvölkerrechts beantwortet werden muß, so weit Rechte des Neutralen nach Friedensvölkerrecht verletzt worden sind. Demnach erwächst der anderen Seite kein subjektives Recht aus dem bloßen Unterlassen des Protestes - wenn nicht die Unterlassung als Ausdruck der rechtlichen Pflicht des Unterlassens gewertet werden muß. - Soweit aber ein Recht des Neutralitätsrechtes verletzt wurde, muß wohl angenommen werden, daß der Protest gegen beide Seiten Pflicht bzw. zulässig ist. Andernfalls könnte Estoppel behauptet werden.

Rechtswidrigkeit.⁵⁵ Darum hat das Mitglied, gegen das solche Sanktionen ergriffen werden, nicht von vorneherein einer solchen "qualifizierten Neutralität" zugestimmt, wie dies in Oppenheim-Lauterpacht ausgesprochen ist, sondern nur darauf verzichtet, Rechtswidrigkeit unter dem Friedensvölkerrecht geltend zu machen, da die Neutralität von diesen Maßnahmen des Neutralen rechtlich überhaupt nicht berührt werden kann. So besehen muß auch noch ein Einwand Guggenheims gegen B.von Waldkirch beleuchtet werden: Guggenheim betont, daß es nicht zur Frage stehe, ob sich ein Neutraler mangels entsprechender Verbotsnormen des Neutralitätsrechtes an den wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes beteiligen könne, ohne damit seine Neutralität zu verletzen; sondern es müsse vielmehr gefragt werden, "ob und wie weit für die Schweiz die Beteiligung an erlaubten Maßnahmen des Wirtschaftskrieges die Aufgabe der Neutralität in sich schließen würde."⁵⁶ Meint Guggenheim mit den erlaubten Maßnahmen des Wirtschaftskrieges wirtschaftliche Druckmaßnahmen unter Friedensrecht, dann bleibt die Neutralität davon unbehelligt; meint er jedoch die unter Kriegsrecht erlaubten Maßnahmen, dann ist die Neutralität zwangsläufig durch eine Mitwirkung an ihnen verletzt.

55 Dazu oben § 26.

56 Guggenheim: Neutr. und Art. 16, p 271, besonders FN 3.

F. Neutralität hinsichtlich militärischer Sanktionen und Polizeiaktionen

§ 28. Bundesexekution und Krieg

In der "Botschaft" hatte der Schweizer Bundesrat die Frage angeschnitten, ob sie nicht auch an den militärischen Gesamtaktionen des Völkerbundes gemäß Art. 16 VBS teilnehmen könnte, ohne die Stellung als Neutraler damit zwangsläufig aufgeben zu müssen; aus Gründen der Stabilität ihrer Neutralität hatte sie aber doch die Entscheidung getroffen, sich jeglicher militärischer Aktionen zu enthalten, selbst wenn diese rechtstheoretisch unter Umständen ihre Neutralität nicht tangierten. In der "Botschaft" kommt diese Erwägung in der folgenden Weise zum Ausdruck: "Es ist allerdings richtig, daß die Gesamtaktionen des Völkerbundes einem allgemeinen und höheren Zweck dienen und in gewissem Sinne als polizeiliche Vollstreckung gelten können. Äußerlich aber nehmen sie doch den Verlauf von gewöhnlichen Kriegen, und es lassen sich Fälle denken, wo es nicht von vornherein klar ist, ob ein tolerierter Krieg oder ein Krieg unter Bruch des Völkerbundes vorliegt..."¹

Und an anderer Stelle führt die Botschaft noch weiter aus, daß es auch denkbar sei, "...daß die Gesamtaktionen des Völkerbundes keine Kriege im Sinne des bisherigen Völkerrechtes, Kämpfe unter gleichgestellten Parteien seien, sondern polizeiliche Bestrafungen internationaler Verbrecher durch die Staatengesellschaft."²

Wir können an dieser Stelle nicht in die Diskussion der allgemein-theoretischen Probleme eintreten, die in der Beschreibung der Rechtsnatur des Völkerbundes und folglich auch seiner Zwangsmaßnahmen liegt. Wenn wir im folgenden dennoch einige allgemeine Fragen anschnitten, dann soll dies nur soweit geschehen, als dies zur Beantwortung der im Laufe unserer Arbeit aufgeworfenen Fragen nötig sein muß. In den bisherigen Ausführungen haben wir Feststellungen über den Integrations- und Organisationsgrad des Sanktionensystems getroffen, die auch bei der Behandlung dieses Problembereiches aufschlußreich sind. Wir haben gezeigt, daß die Mitgliedsstaaten des Völkerbundes auch innerhalb des Sanktions- und Sicherheitensystems ihre Souveränitätsrechte nicht an die Gemeinschaft abgegeben hatten: Die einzelnen Staaten waren souverän, die Feststellung des casus foederis selbst zu treffen, ohne an die vorhergehende Entscheidung des Völkerbundes gebunden zu sein (§ 6); sie waren auch nicht verpflichtet, den "Einladungen" zu bestimmten Sanktionsmaßnahmen Folge zu

1 Botschaft 27.

2 ibid. 34.

170
leisten, sondern konnten davon abweichend andere oder gar keine Maßnahmen ergreifen; die Durchführung der Sanktionen mußte in jeder Beziehung bei den einzelnen Staaten verbleiben. Aus all dem ergicht, daß die Staaten im wesentlichen die Freiheit ihres Handelns uneingeschränkt erhalten hatten. Aus all dem muß heute zweifelsfrei festgestellt werden, daß der Völkerbund - wenigstens nicht in bezug auf sein Sanktionssystem - ein Bundesstaat³ im Sinne der Definition Strupps⁴ gewesen ist: Denn er besaß weder ein eigenes Staatsgebiet, noch ein Staatsvolk, noch eine eigene Herrschaftsgewalt. Er trat auch nicht nach außen hin als ein eigener Staat in Erscheinung. Vielmehr war er ein lockerer Verband von Staaten, ohne aber einen rechtlichen Primat über die Mitgliedsstaaten zu besitzen.⁵ Ohne die neue Erscheinung, die der Völkerbund in rechtlicher, soziologischer und politischer Hinsicht wenigstens seiner Idee nach hätte sein wollen, ungeprüft nach den alten rechtlichen Kategorien beurteilen zu wollen,⁶ müssen wir doch die Beziehungs- und Organisationselemente des "Phänomens Völkerbund" einzeln betrachten, um nicht dem Fehler zu verfallen, vor dem Paul Müller eindringlich gewarnt hat: Daß nämlich nicht irgend ein Funktionsbereich des Völkerbundes in das Zentrum der Betrachtung gerückt wird, um dann von den Erkenntnissen über den Teilbereich des Völkerbundes auf das rechtliche und soziale Ganze schließen zu wollen.⁷ Wir weisen darum mit Nachdruck darauf hin, daß unsere Aussagen allein für das Sanktionssystem Gültigkeit beanspruchen wollen. Über die anderen Systeme von Instituten, die alle mit dem komplexen Phänomen des Völkerbundes, d.h. der internationalen Organisation eines speziellen Typus, gegeben waren, enthalten wir uns also der Aussage, um nicht den Rahmen unserer Untersuchung zu sprengen.

a) Die Sanktionen als zwischenstaatlicher Gewaltzustand

Unsere bisherigen Darstellungen haben gezeigt, daß die militärischen Sanktionen (1) gerade ausgelöst werden durch Krieg, d.h. durch jenes Rechtsmittel, das für die Rechtsdurchsetzung unter gleichermaßen souveränen Staaten typisch ist; und (2) tragen gerade auch die Sanktionen wiederum den Charakter von Gewaltausübung, der für die Beziehungen unter gleichwertigen Subjekten des Völkerrechts typisch ist; (3) der Völkerbund selbst tritt nur als Mittel zur Konsultation und Koordination bei der Zwangsausübung in Erscheinung.

Ad 1) Krieg als auslösendes Moment für die Sanktionen: Die VBS hatte zwar den Krieg in vielen Fällen zu verdrängen versucht, indem sie ihm bestimmte Verbote entgegensetzte und Verfahren der friedlichen Streitledigung zur Ver-

3 Vgl. dazu Müller 144 f; Fischer-Williams: Some Aspects 41; Schindler: Verbindlichkeit 16 ff; Oppenheim-Lauterpacht I⁶ § 167 o; Schwarzenberger: League 116; Strupp: Theorie 115.

4 Strupp: Grundzüge 30.

5 Contra Weber 105. Vgl. auch Fenwick 129 ff.

6 Vgl. dazu Fischer Williams: Some Aspects 41.

7 Müller 144 f.

fügung stellte und sogar bindend vorschrieb. Sie konnte den Krieg damit jedoch nicht faktisch beseitigen. In § 9 haben wir gezeigt, daß die VBS darum dem jus in bello nicht derogieren konnte, indem sie ein jus contra bellum entwickelte und so das jus ad bellum - und damit zwangsläufig auch das Recht zur Neutralität als Kohreite des jus ad bellum - in vielen Fällen modifiziert hatte. Dies mußte seinen Grund darin haben, daß die Mitgliedsstaaten ihr jus belli ac pacis nicht an den Völkerbund als Rechtssubjekt abgegeben hatten. Sie hatten nur in vielen Fällen darauf verzichtet, und das muß notwendigerweise heißen: sie hatten sich selbst auch zu Nichtintervention in bestehenden Kriegen verpflichtet, sofern nicht ein Organ der Gemeinschaft ihr Eingreifen als gerechtfertigt deklariert hätte. Mit der Formel des Art. 16 VBS ist darum nicht der Völkerbund als Völkerrechtssubjekt mit dem jus belli ac pacis ausgestattet worden, sondern die Mitglieder sind nur übereingekommen, Kriege auch zur Erzwingung objektiver Paktverpflichtungen durchzuführen, nicht allein zu dem Zwecke, um ihre eigenen Rechte durchzusetzen.

Die VBS spricht darum auch an verschiedenen Stellen von Krieg als auslösendem Moment für die Sanktionsmaßnahmen, wenngleich der casus foederis darüber hinaus auch schon gegeben ist, wenn noch gar nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne zwischen den Konfliktparteien besteht. Art. 11 VBS erklärt jeden Krieg bzw. jede Kriegsdrohung zu einer Angelegenheit aller Paktmitglieder; Art. 16 VBS spricht allgemein von satzungswidrigen Gewalthandlungen, die auch Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellen können. Solange also das Sicherheitssystem des Völkerbundes auf die nationalen Rüstungen und somit auf die einzelstaatliche Kriegsfähigkeit aufgebaut war, mußten die Mitglieder auch dann, wenn sie einen Krieg satzungswidrig begonnen hatten, nichtedestoweniger als Kriegführende im klassischen Sinne des Völkerrechts betrachtet werden.⁸ Damit können die Deliktshandlungen unter ihnen Krieg im völkerrechtlichen Sinne sein. Und in § 9 haben wir darum darauf hingewiesen, daß auch in solchen Fällen das jus in bello anwendbar bleiben mußte. Wenn darum die "Botschaft" von "internationalem Verbrecher" spricht, so kann das nur bedeuten, daß der Paktbrecher eine solche Norm der VBS gebrochen hat, die von den übrigen Staaten deswegen als so schwerwiegend erachtet wird, weil diese Handlung in elementarer Weise in das ganze Leben der Staatengemeinschaft eingreift. Ein rechtlich zusätzlich gravierendes Moment kann einer solchen Bezeichnung als "internationalem Verbrecher" nicht beigegeben werden. Schon allein der Umstand, daß die Völkerbundsmitglieder völkerrechtlich deliktsfähig geblieben sind, zeigt, daß sie ihre Völkerrechtspersönlichkeit nicht eingebüßt hatten.

Ad 2) Die militärischen Sanktionen als Krieg im völkerrechtlichen Sinne: Die Reaktionsmaßnahme der pakttreuen Staaten gegen den Paktbrecher stellt ihrerseits Krieg im völkerrechtlichen Sinne dar, wenn die objektiven und subjek-

⁸ Vgl. Taubenfeld 671; Kunz: Chaotic Status; -: bellum; -: Kriegsgefangenenfrage.

tiven Tatbestandsmerkmale eines Krieges gegeben sind.⁹ Die VBS knüpft selbst an den Unrechtstatbestand die Unrechtsfolge "Krieg". Dies ergibt sich nicht sosehr aus den Formulierungen der VBS, sondern aus den strukturellen Gegebenheiten des Sanktionssystems und aus dem Charakter der Sanktionen.

Die militärischen Sanktionen sind Krieg im völkerrechtlichen Sinne hinsichtlich der kriegführenden Subjekte, der Art der Gewalthandlungen und auch in bezug auf den animus belligerendi. Art. 16 VBS spricht davon, daß die Völkerbundmitglieder als Staaten, d.h. als Subjekte des Völkerrechts im traditionellen Sinne, gegen den Paktbrecher einen Sanktionskrieg führen sollen. Daß sie "als Staaten", "als Subjekte des Völkerrechts" darin auftreten, besagt, daß die Art der Gewaltausübung in der Weise erfolgt, die für die zwischenstaatliche Gewaltanwendung typisch ist: Subjekte und Objekte der Gewalthandlungen sind die Staaten; in ihrem Namen treten Personen handelnd auf, die als Mitglieder von Streitkräften durch ihre Aktionen eine Handlung des Staates setzen und nicht individuelle Unrechtsakte setzen. Ebenso erfolgt die Verhängung der Gegengewalt unter diesen Zurechnungsregeln, und d.h. auf der dem Völkerrecht eigenen Fiktionssebene. Daß bestimmte Personen für den Staat verbindlich handeln, heißt, daß ihr Handeln nach den spezifischen Normen des Völkerrechts beurteilt und der Einheit Staat zugerechnet wird. Die VBS trägt auch noch in anderer Hinsicht dem Umstand Rechnung, daß die Staaten selbst im Sanktionssystem ihre Völkerrechtssubjektivität bewahrt haben, wenn sie selber die vorgesehenen Empfehlungen als an die verschiedenen Regierungen gerichtet beschreibt. Dies ist namentlich in Art. 16 (2) VBS der Fall. Damit knüpft sie wiederum an das völkerrechtliche Phänomen "Staat" an. Der Völkerbund hat, wie wir an verschiedenen Stellen bereits deutlich gemacht haben, darin die Eigenentscheidung der Staaten unberührt gelassen. Die zwischen Völkerbundmitgliedern erfolgende Zwangsausübung ist darum auch ihrer Art nach von der Ausübung des Zwanges, wie sie innerhalb eines Staates erfolgt, grundlegend verschieden. Wenn Kelsen von "Bundesexekution" spricht, dann hat er dabei ein Gebilde vor Augen, das einen Einheitsstaat darstellt, der im wesentlichen nur dezentralisierte Kompetenzen kennt.¹⁰ Die Glieder eines solchen Bundesstaates haben aber aufgehört, Völkerrechtssubjekte zu sein. Der zwischen ihnen eventuell erfolgende Zwang ist nicht mehr nach dem Völkerrecht, sondern nach dem staatsrechtlichen Dokument der Bundesverfassung zu beurteilen. Nur darum, weil die Staaten in einem derartigen Bundesstaat "als Staaten" im völkerrechtlichen Sinne zu existieren aufgehört haben, ist das Zwangsmittel der Bundesexekution im Sinne Kelsens jenseits von den Fragen des Krieges und der Neutralität.

Anders jedoch im Falle des Völkerbundes, worin die Mitglieder ihre Völkerrechtssubjektivität nicht aufgegeben haben, wenigstens nicht in den wesentlichsten Belangen. Darum müssen sie weiterhin nach den Zurechnungs- und Fiktionsgrundsätzen des Völkerrechtes beurteilt werden.

⁹ Dazu oben §§ 6, 9.

¹⁰ Kelsen: Bundesexekution 130; vgl. ferner Kelsen: The Law of the UN 707 ff.

Solange die Paktverletzung in einem Krieg im völkerrechtlichen Sinne bestehen kann, d.h. solange noch nicht die Kriegsfähigkeit im völkerrechtlichen Sinne benommen worden ist, und solange auch im Völkerbund die Sanktion in Form eines Krieges durchgeführt wird, weil die sanktionierenden Mitglieder dies in ihrer Eigenschaft als Staaten vollziehen, solange müssen die Fragen des Kriegs- und Neutralitätsrechtes aktuell bleiben.

(3) Der animus belligerendi in den Sanktionskriegen: Wir haben schon in den §§ 6 und 9 ausgeführt, daß Exekutionswille nicht animus belligerendi ausschließt, und wir verweisen an dieser Stelle im besonderen auf diese Ausführungen. Gerade der Umstand, daß die Staaten schon in der VBS zum Ausdruck gebracht haben, daß sie einem satzungswidrig begonnen Krieg mit einem Krieg begegnen wollen, muß als Indiz für das Vorliegen des animus belligerendi in dem Sinne angesehen werden, in dem wir dies ausgeführt haben. Daß dieser Krieg zum Zwecke der Exekution geführt wird tut dem Charakter als Krieg keinen Einbruch.

b) Die militärischen Sanktionen und die Stellung des Völkerbundes zu den verschiedenen Kriegführenden

Aus unseren Darlegungen erhellt, daß von einer Bundesexekution im staatsrechtlichen Sinne bei den Sanktionen der VBS nicht gesprochen werden kann.¹¹ Die Zwangsgewalt war auch im Völkerbund nicht zentralisiert und auch nicht an ihn delegiert worden. Falls militärische Sanktionen durchgeführt werden mußten, dann wäre nicht der Völkerbund Kriegspartei, sondern die einzelnen Staaten.¹² Der Völkerbund selbst war viel zu lose in seiner Struktur, und die Mitgliedsstaaten waren ihrerseits viel zu selbständig geblieben, als daß die Eigenstaatlichkeit der Mitglieder im Völkerbund aufgegangen wäre. Es konnte sich darum auch nicht die Frage ergeben, in welchem Rechtsverhältnis der Völkerbund selbst während der Durchführung von militärischen Sanktionen zu den direkten Konfliktparteien bzw. zu den sanktionierenden Staaten stand, d.h. ob im Kriegs- oder Neutralitäts- oder Friedensverhältnis. Vielmehr stand der Völkerbund außerhalb dieser Kategorien, weil er selbst in Hinblick auf Krieg und Frieden nur ein Instrument, nicht aber ein Subjekt mit eigener Rechts- und Handlungsfähigkeit war. Seine Organe dienten nur da zu, den einzelnen Mitgliedern die Durchführung und Beratung ihrer individuellen Entscheidungen zu erleichtern. Seine Funktionen beschränkten sich also vollauf darin. An einem Imperium über die Mitglieder - hinsichtlich der Sanktionen - fehlte es ihm, so lange die Mitglieder als Einzelstaaten die Kriegsfähigkeit behalten hatten, und so lange er nicht über ein eigenes Organ zur Durchführung von Kriegsmaßnahmen verfügte. Folglich mußten auch die Staaten als Individuen für ihre Kriegshandlungen verantwortlich bleiben; und in weiterer Konsequenz mußte die Neutralität durch eine Beteiligung an solchen Handlungen zwangsläufig aufgegeben werden.

Es ist auch nicht möglich, wie dies Ermacora versucht hat, von Neutralität innerhalb des Sanktionssystems einer internationalen Organisation zu sprechen

11 Contra Schücking-Wehberg 104; Weber 102.

12 So auch Taubenfeld 672; Müller 160 f; Corbett 124 ff; von Bülow 266 ff.

"vorbehaltlich der Rechte und Pflichten", die aus der Mitgliedschaft in dieser Organisation erwachsen.¹³ Wenn der Begriff der Neutralität überhaupt noch sinnvoll sein soll, dann kann er es nur sein, wenn er den Inhalt und Umfang hat, den z.B. das ASN und ALN ihm geben. Während nun in den vorigen Jahrhunderten Neutralität vorbehaltlich von Rechten und Pflichten möglich war, die man in Friedenszeiten und im Hinblick auf den Krieg eingegangen war,¹⁴ schließt das heutige Neutralitätsrecht dies aus. Es ist nur möglich, neutral im Sinne des Neutralitätsrechts zu sein, oder aber in den Krieg einzutreten, bzw. die Neutralität im einen oder anderen Falle zu verletzen.

Daraus erhellt, daß die Schweiz gemäß den Forderungen des Neutralitätsrechts gehandelt hatte, als sie die Mitwirkung an militärischen Sanktionen des Völkerbundes für unvereinbar mit ihrer Neutralität erklärte. Wenn sie darum Vorkehrungen gegen alle sonstigen Konfliktmöglichkeiten zwischen dem Völkerbundesrecht und dem Neutralitätsrecht getroffen hatte, mußte ihre Mitgliedschaft im Völkerbund möglich sein, ohne ihren neutralen Status zu beeinträchtigen.

§ 29. Der Sitz des Völkerbundes auf Schweizer Territorium

Eine direkte Beteiligung an militärischen Sanktionen hatte die Schweiz jederzeit entschieden abgelehnt, und in § 28 haben wir gezeigt, daß sie damit den Pflichten als Neutraler entsprochen hatte. Im folgenden muß darum noch untersucht werden, inwieweit die Vorkehrungen ausreichten, welche Die Schweiz getroffen hatte, um auch einer indirekten Verletzung ihrer Neutralität vorzubeugen.

a) Die Leitung militärischer Sanktionen auf Schweizer Territorium

Unter dem Völkerbunde war es zu keiner einzigen militärischen Sanktion gekommen, gleichwohl er sich mehrere Male dazu in der Lage befunden hätte. Die Schweiz hatte - wie in den §§ 14 und 15 ausgeführt - auch für den Fall Maßnahmen getroffen, da der Völkerbund zu einer militärischen Zwangsmaßnahme aufrufen könnte.

Nach den gewohnheitsrechtlichen Normen des Neutralitätsrechtes war die Schweiz verpflichtet zu verhindern, daß ihr Territorium zum Ausgangs- oder Stützpunkt einer militärischen Operation werde. Darum hatte die "Botschaft" darauf hingewiesen, daß die Anwesenheit von leitenden Offizieren in Genf neutralitätsrechtlich problematisch sein müßte.¹ E. von Waldkirch hatte aus diesem Grunde auch nahegelegt, daß die Sitzungen des Völkerbundrates und anderer Organe, in

13 Ermacora 111.

14 Vgl. Kunz: Kriegerrecht 207.

1 Botschaft 69.

denen Beschlüsse über militärische Sanktionen gefällt werden, besser nicht in Genf stattfinden sollten; es sei aber anzunehmen, daß sich die militärische Leitung solcher Aktionen doch nicht in Genf befinden werde, da ja, der Struktur des Völkerbundes entsprechend, einzelne Mitgliedsstaaten die militärischen Sanktionen durchführen würden.² Somit konnte eine indirekte Verletzung der Schweizer Neutralität daraus folgen, (1) daß der Völkerbundrat seine Empfehlungen gem. Art. 16 (2) VBS, welche Land-, See- oder Luftstreitkräfte die einzelnen Mitglieder für eine Gesamtaktion beistellen sollten, in Genf faßte, (2) daß sich ein Organ des Völkerbundes zur weiteren Leitung und Kontrolle der militärischen Völkerbundaktion auf Schweizer Gebiet befand, und (3) daß sich der Völkerbund dazu seiner Anlagen und Einrichtungen bediente, die ihm in Genf zur Verfügung standen.

(1) Die Empfehlung des Völkerbundrates gem. Art. 16 (2) VBS: Falls nötig, sollte der Völkerbundrat den Mitgliedern des Völkerbundes eine Empfehlung erstatten, was sie an militärischem Potential zu den Sanktionsstreitkräften beitragen sollten. Eine solche Empfehlung ist aber in der Tat vom Völkerbundrat nie ergangen. Die Beschlüsse im chinesisch-japanischen Krieg und im Falle der russischen Aggression gegen Finnland waren nur Aussprüche getroffen worden, daß die Völkerbundmitglieder (bloß) berechtigt wären, gegen den Paktbrecher mit militärischer Gewalt vorzugehen, nicht aber Empfehlungen in dem Sinne erstattet worden, daß dieser Spruch des Völkerbundrates eine Verpflichtung zu militärischen Maßnahmen direkt oder indirekt ausgelöst hätte. Zur Zeit dieser Konflikte hatte der Völkerbund bei weitem nicht mehr diese Geschlossenheit und Dichte, die er zur Zeit seiner Gründung zu entwickeln schien. Die Schweiz hatte darum de facto kaum zu befürchten, daß ihr Territorium als Ausgangspunkt oder Stützpunkt etwaiger militärischer Operationen mißbraucht werden könnte. Aus diesem Grunde mußten ihre Sicherheitsvorkehrungen, die sie in den in § 14 angeführten Vereinbarungen mit dem Generalsekretär des Völkerbundes angebracht hatte, die ihr aber auch kraft der Artt. 5 und 7VBS zur Hand waren, ausreichend sein. Sonach hatte die Schweiz die Möglichkeit, die Verlegung des Sitzes der ganzen Organisation zu beantragen und bei der Beratung darüber im Völkerbundrat mitzuwirken; der Völkerbundrat konnte aber auch zu dem Beschluß kommen, nur seine eigenen Sitzungen außerhalb Schweizer Gebietes abzuhalten, wenn dies die Schweiz für notwendig erachtete. Dies hat der Völkerbundrat in der Tat in wenigen Fällen auch praktiziert, so z.B. als er in der Angelegenheit des Wilna-Disputes 1921 die Schweiz zur Erörterung der Frage der Passage der Polizeitruppen nach Paris geladen hatte.³ Die genannten Vorkehrungen hatten gleichwohl der Schweiz nur ein sehr schwaches Recht eingeräumt, die Verlegung der Ratssitzungen erwirken zu können. Damit der Völkerbund seinen Sitz in Genf aufschlagen konnte, war zweifellos eine Willensübereinstimmung zwischen dem Völkerbund und der Schweiz nötig gewesen. In der Note vom 22. März 1919⁴ hatte die Schweiz Genf als Sitz des Völker-

² V. Waldkirch: Dauernde Neutr. 62.

³ Off. Journ. 1921, p. 170.

⁴ Botschaft 343.

bundes angeboten, und danach wurde Genf in Art. 7 (1) VBS als Sitz des Völkerbundes angeführt. Eine Verlegung des Völkerbundssitzes mußte immer die Interessen der Schweiz berühren, und so wie die Begründung des Sitzes in der Schweiz kraft einer vorangegangenen Übereinkunft zwischen der Schweiz als Gastland und dem Völkerbunde als Gast zustande kam, so mußte auch eine Beendigung dieses Verhältnisses grundsätzlich auf dem Wege einer zweiseitigen Willensübereinkunft erfolgen. Da die Schweiz aber durch den Beitritt zur Völkerbundsatzung auch deren Bestimmung des Art. 7 (2) VBS akzeptierte, hatte sie folglich auf ihr Mitentscheidungsrecht in dieser Angelegenheit verzichtet und dem Völkerbunde allein die Entscheidungsbefugnis darin zuerkannt. Gem. Art. 5 VBS konnte sie zwar immer noch an den diesbezüglichen Beratungen des Völkerbundes mitwirken, aber es muß - politisch gesehen - höchst zweifelhaft bleiben, ob die Schweiz mit entsprechendem Nachdruck ihr Anliegen hätte durchsetzen können, wenn damit die etwaigen militärischen Aktionen der Völkerbundmitglieder wesentlich erschwert worden wären.⁵

Die Schweiz hätte in einem solchen Falle auch nicht von der Verantwortlichkeit befreit werden können, wenn sie darauf hingewiesen hätte, daß es ihr die Privilegien und Immunitäten, die sie den Einrichtungen und Funktionären des Völkerbundes eingeräumt hatte, verwehrt hätten, gegen solche Handlungen auf ihrem Hoheitsgebiet vorzugehen, die direkt oder indirekt zu einer Verletzung ihrer Neutralität führen könnten. Zemanek betont,⁶ daß schon beim Abschluß eines solchen Abkommens, das der internationalen Organisation solche weitgehende Freiheiten eingeräumt hat, die überhaupt erst das spätere schädigende Verhalten der Organisation ermöglichen, ein Verschulden des Gaststaates vorgelegen haben muß. - In der Tatsache, daß jedoch das Gewähren der genannten Privilegien und Immunitäten an den Völkerbund Bestandteil der VBS selbst ist - und nicht allein eines zweiseitigen Übereinkommens zwischen der Schweiz und dem Völkerbunde! - konnte jedoch als Grund für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit gegen alle anderen Ko signatare der VBS geltend gemacht werden, zumal diese Beschlußfassungen zu den ausdrücklichen Kompetenzen des Völkerbundes gehörten. Inwieweit sich eine derartige Einrede in der Tat auf effektives Recht hätte stützen können, ist oben in § 26 untersucht worden. In Hinblick auf das hier abgehandelte Problem kann daher gesagt werden, daß die Rechtswidrigkeit solange rechtswirksam ausgeschlossen bleiben mußte, als der Völkerbund überhaupt noch de facto bestanden hat und sofern der Staat, gegen den diese Einrede vorgebracht wird, noch de jure und de facto Mitglied des Völkerbundes war. - Diese Fragen hatten jedoch für die Schweiz keine praktischen Folgen, da in keinem Falle ihre Verantwortlichkeit für militärische Beschlüsse des Völkerbundes geltend gemacht worden war.

5 Anders Schindler: Verbindlichkeit 23, wonach die Stimme der Schweiz beim Beschluß über die Verlegung des Sitzes als betroffene Partei mitgezählt werden müßte. Schücking-Wehberg 585 halten dafür, daß die Stimme der Schweiz nicht mitgezählt werden dürfte.

6 In: Verdross: Völkerrecht⁴ 313;

Für geringfügigere Verletzungen der Neutralität durch einen internationalen Beamten auf Schweizer Boden mußten die Vorkehrungen der Schweiz in dem Übereinkommen⁷ mit dem Generalsekretär des Völkerbundes für ausreichend angesehen werden. Die Schweiz hatte darin den verschiedenen Kategorien von Völkerbundbeamten verschiedene Grade von diplomatischen Privilegien und Immunitäten zuerkannt, sich aber ausdrücklich die Möglichkeit vorbehalten, einen Beamten zur "persona non grata" erklären zu können bzw. ein gerichtliches Verfahren gegen ihn anstrengen zu können.

(2) Die Leitung und Kontrolle militärischer Sanktionen in Genf: Was eben unter (1) angeführt worden ist, muß grundsätzlich auch hier gelten. Im besonderen muß aber die gem. Art. 9 VBS errichtete "Permanent Advisory Commission on Military, Naval and Air Questions", die P.A.C., die ursprünglich als Völkerbundkommando im Sanktionsfalle gedacht war, erwähnt werden. Wie in § 8 oben deutlich wird, war sie schon auf Grund ihrer Zusammensetzung nicht geeignet, wirklich als Leitung einer militärischen Operation des Völkerbundes fungieren zu können. Ihre Tätigkeit erschöpfte sich außerdem im Erstellen von allgemeinen Auskünften und Ratschlägen, in der Durchführung von Untersuchungen und Erhebungen. Abgesehen von der Planung der internationalen Polizeimacht für Wilna wurde sie ihrem anfänglichen Zweck mehr und mehr entfremdet.⁸ Ihre Tätigkeit auf Schweizer Boden konnte darum nicht als Quelle künftiger Kollisionen angesehen werden. Die Schweiz hatte keine weiteren Sicherheitsvorkehrungen in bezug auf die Tätigkeit dieses Organes für nötig befunden, und in der Praxis hatte auch kein konkreter Anlaß dazu bestanden.

b) Die Beschlußfassung über nichtmilitärische Sanktionen in Genf

Soferne die verhängten nichtmilitärischen Sanktionen noch unter Friedensvölkerrecht verstanden werden müssen, kann durch die Beschlußfassung darüber auf dem Territorium des Neutralen nicht die Neutralität verletzt worden sein. In den Fällen, da die Schweiz jedoch unter Berufung auf ihre Neutralität an vorgeschlagenen Sanktionsmaßnahmen nicht mitgewirkt hatte, bzw. von den Vorschlägen in bestimmten Hinsichten abgewichen war, ist zu prüfen, ob nicht durch die Beschlußfassung darüber auf Schweizer Territorium eine positive Neutralitätspflicht verletzt worden ist.

Während des italienisch-äthiopischen Krieges hatte nicht ein Organ des Völkerbundes neutralitätswidrige Sanktionen beschlossen, sondern die sanktionierenden Staaten haben vielmehr außerhalb des Völkerbundes⁹ und in eigens dazu geschaffenen Organen diese Beschlüsse gefaßt. Zur Unterstützung dieser Arbeiten des Koordinationskomitees war zusätzlich noch ein Subkomitee von Militärexportern gegründet worden, dem die Vertreter der führenden Sanktionsmächte, nämlich Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens und der USSR, angehörten.¹⁰

7 Dazu oben § 14 lit.a.

8 Vgl. Walters 121, 171.

9 Siehe dazu oben Abschnitt B.

10 Journ.Off. Suppl. Spéc. 145, p.34.

Dieses Sub-Komitee hatte die Aufgabe, die Embargovorschläge auf Waffen, Munition und Kriegsmaterial vom militärischen Gesichtspunkt her zu überprüfen und das Koordinationskomitee weiterhin darin zu beraten.

Die Frage, die somit zu untersuchen ist, lautet also nicht, ob der Neutrale dafür verantwortlich gemacht werden könne, daß sein Territorium zu dem Zwecke benutzt wird, um eine Kriegshandlung gegen einen anderen Staat möglich zu machen, sondern: Ob der Neutrale dafür nach Neutralitätsrecht verantwortlich sei, daß andere Staaten auf seinem Territorium eine Verletzung ihrer Neutralität beschließen bzw. begehen. - Das positive Neutralitätsrecht erlaubt keine direkte Antwort auf diese Fragen, da ihm eine konkrete Bestimmung dieses Inhaltes fehlt. Es erklärt den Neutralen nicht schlechthin für alle Handlungen auf seinem Gebiet verantwortlich, sondern, in bezug auf die Beschränkung oder das Verbot von Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterialien, nur für seine eigenen Handlungen. Wenn daher Private, Angehörige des Neutralen oder auch anderer Staaten, untereinander übereinkommen, an die eine Seite keine Kriegsmaterialien und dergleichen zu liefern, dann begründet dies keinerlei neutralitätsrechtliche Verantwortlichkeit des Neutralen, auf dessen Gebiet diese Privatpersonen zu ihrem Entschluß gekommen sind.¹¹ Der Neutrale ist nicht verpflichtet, auf seinem Gebiete einen solchen Entschluß zu verhindern,¹² er braucht also keine besondere Sorgfalt walten zu lassen, um derartige Akte zu verhindern. Nach striktem Neutralitätsrecht haftet der Staat nur für eine Handlung seiner eigenen Organe, und auch nur dann, wenn sie bei der Anordnung von Verboten oder Einschränkungen nicht Parität hatten walten lassen. Mangels einer positiven Norm des Neutralitätsrechtes, nach der dem Neutralen die Pflicht auferlegt worden wäre, derartige Handlungen auf seinem Territorium unbedingt zu verhindern, spricht die Vermutung für die Freiheit des Neutralen auch in dem Falle, da andere Staaten übereinkommen, ein disparitätisches Waffen-&c.-Embargo zu verhängen, und da sie diesen Beschluß innerhalb des Gebietes eines anderen Neutralen fassen. Für die Freiheit des Neutralen spricht auch noch eine andere Erwägung. Da der Neutrale mit allen Kriegsparteien für gewöhnlich normale diplomatische Beziehungen aufrecht erhalten wird, kann sich so auch die Möglichkeit ergeben, daß die Missionschefs verschiedener Staaten der einen Seite der Kriegführenden einander über weitere Maßnahmen konsultieren, die sie im Zuge des Krieges gegen die andere Seite ergreifen werden; und ebenso können auch verschiedene andere Neutrale, die mit dem Neutralen, bei dem sie ihre diplomatischen Missionen unterhalten, in Friedenszustand weiter leben, einander auf dem Boden des Gaststaates konsultieren und dabei eventuell den Beschluß fassen, eine bestimmte Politik zu verfolgen, die des weiteren ihre Neutralität verletzen kann. So lange eine solche Tätigkeit der Vertreter fremder Staaten auf dem Gebiete eines anderen Neutralen nicht schon zu einer militärischen Operation dieser Staaten führt, die von dem Gebiet des Neutralen effektiv ausgeht, bzw. durch welche die andere Kriegspartei auf dem Boden dieses neutralen Gast-

11 So auch Hagemann: Die neuen Tendenzen 103.

12 Art. 7 ALN

staates eine Verletzung ihres Rechtes erleiden muß, so lange kann auch aus dem Umstand, daß die verschiedenen Neutralen einander auf dem Gebiete eines anderen Neutralen konsultiert haben, nicht eine indirekte Neutralitätsverletzung des Gaststaates gefolgert werden.

Im Falle der Tätigkeit der Sanktionsinstitutionen im italienisch-äthiopischen Krieg, die sich in gegenseitigen Konsultationen erschöpfte, kann darum noch weniger eine Verletzung der Schweizer Neutralität gesehen werden, nur weil diese Konsultationen auf Schweizer Territorium erfolgt ist.

Die Schweiz hatte dem Völkerbund und seinen Funktionären ähnliche Privilegien und Immunitäten eingeräumt, die sie auch den diplomatischen Missionen der Staaten eingeräumt hatte, mit denen sie in diplomatischem Verkehr stand.¹³ In dem einen wie in dem anderen Fall mußte sie jede Tätigkeit der Art dulden, die noch mit den diplomatischen Privilegien gedeckt war. Erst solche Handlungen, die darüber hinaus gingen, konnten die Verantwortlichkeit der Schweiz involvieren; auf diese Fragen ist bereits oben in lit. a eingegangen worden. Wie weit jedoch der Neutrale nach allgemeinem Friedensvölkerrecht für die Duldung solcher Handlungen auf seinem Gebiet, die eine Verletzung eines Rechtes eines anderen Staates mit sich bringen, verantwortlich ist, muß einer Analyse des Friedensvölkerrechtes überlassen bleiben, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein kann.¹⁴

c) Die Telegraphen- und Nachrichtenstation des Völkerbundes in Genf

Die Haager Neutralitätskonventionen von 1907 nehmen an mehreren Stellen Bezug auf die Benutzung von Nachrichtenanlagen auf neutralen Territorium durch die Kriegführenden.

Art. 3 AIN besagt:

"Es ist den Kriegführenden gleichermaßen untersagt:

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

Nach dieser Bestimmung, ausdrücklich noch ausgesprochen in Art. 5 AIN, ist es dem Neutralen absolut untersagt, den Kriegführenden den Gebrauch von Funkanlagen auf neutralem Territorium zu dulden, durch den direkter Einfluß auf die militärischen Operationen genommen werden soll. Der Neutrale würde auch im Falle der paritätischen Gewährung einer Benutzung solcher Anlagen eine objektive Norm des Neutralitätsrechtes verletzen. Dies gilt jedoch gem. Art.3 lit.b AIN nicht für Anliegen, die nicht ausschließlich für militärische Zwecke einge-

13 Vgl. dazu die Vereinbarung zwischen dem Schweizer Bundesrat und dem Generalsekretär des Völkerbundes, vom 20. September 1926, zit. oben in § 14.

14 Vgl. Verdross: Völkerrecht⁴ 312 ff, und die Entscheidung des IGH im Korfu-Fall, vom 4. April 1949, p. 22.

richtet worden sind, sondern dem öffentlichen Nachrichtendienst dienen.
 Eine Verpflichtung analog der des Art. 3 ALN spricht auch Art. 5 ASN aus;
 den Kriegführenden ist sonach auch in den Küstengewässern und Hafenanlagen
 eines Neutralen untersagt, Funkstationen zu dem Zwecke zu betreiben, um damit
 den Verkehr mit den Kriegführenden Land- oder Seestreitkräften zu vermitteln.
 Art. 8 ALN lautet:

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

Art. 9 ALN spricht darauf hin die Pflicht zur Parität aus, falls ein neutraler Staat in Hinblick auf Art.8 ASN dennoch Verbote oder Beschränkungen anordnet, wobei der Neutrale dafür zu sorgen verpflichtet ist, daß auch private Gesellschaften oder Personen in deren Besitz sich die besagten Anlagen befinden, die gleiche Verpflichtung einhalten. - In Unterschied zu Art.3 ALN bezieht sich Art.8 ALN auf Nachrichten der Kriegführenden, die nichtmilitärischen Operationen dienen, bzw. die nicht dem Verkehr mit den Kriegführenden Streitkräften dienen.

In Rücksicht auf die vielen neutralitätsrechtlichen Pflichten, die einem Neutralen hinsichtlich der Telegraphen- und Funkanlagen innerhalb seiner territorialen Jurisdiktion auflasten, hat die Schweiz mannigfaltige Sicherungsklauseln in dem Abkommen mit dem Generalsekretär des Völkerbundes vom 21.Mai 1930 durchgesetzt. In Artt.12 und 9(3) dieses Abkommens ist ausdrücklich auf die Londoner Deklaration vom 13.Februar 1920 Bezug genommen worden;¹⁵ und in Art. 9 wird der Schweiz das Recht zugesprochen, in Krisenzeiten durch einen Beobachter (und Assistenten, die ihm zur Seite stehen) die Interessen der Schweiz wahrzunehmen, vor allem, soweit deren Status als Neutraler durch die Sendetätigkeit verletzt werden könnte. Da der private Nachrichtendienst in Krisenzeiten gem. Art.7 dieses Abkommens ausschließlich durch die normalen Schweizer Anlagen übernommen werden sollte, und somit auch ausdrücklich allen Kontrollen und Einschränkungen unterliegen mußte, die von der Schweiz in Krisenzeiten angeordnet werden konnten, war höchstens eine Verletzung der Bestimmung des Art.3 ALN (resp. Art. 5 ASN) möglich. In der Resolution vom 24.September 1929 hatte die Völkerbundversammlung die Schweiz noch dazu von jeder völkerrechtlicher Verantwortung frei erklärt, die sich aus dem Betrieb der Sendestation unter Umständen ergeben könnte.¹⁶

Mit Schindler zu sprechen¹⁷ hat die Völkerbundversammlung diese Deklaration außerhalb ihres "statutarischen Kompetenzbereiches" abgegeben, Dies folgt:

15 Der Chef der Schweizer Delegation hatte, als die Einrichtungeiner Völkerbunds-Sendestation in der Völkerbundversammlung zur Diskussion stand, noch einmal im besonderen auf die "Londoner Deklaration" hingewiesen! Journ.Off.Suppl.Spéc. 75, pp. 164 f.

16 Journ.Off.Suppl.Spéc.74, p. 29.

17 Schindler: Verbindlichkeit 21 f.

nicht daraus, daß die VBS keine ausdrückliche Kompetenzbestimmung enthält, nach welcher die Völkerbundversammlung einen Staat grundsätzlich und im vorhinein von der Verantwortlichkeit bestimmter Akte freisprechen könnte, sondern vielmehr aus dem Umstand, daß eine solche Erklärung die Schweiz, wonach die Schweiz für die Tätigkeit der Sendestation in keiner Weise verantwortlich gemacht werde, sinnlos sein muß, wenn sie als eine Erklärung mit Wirkung für den Völkerbund selbst gewertet wird. Welche Wirkung sollte dies haben können, wenn ein Organ des Völkerbundes der Schweiz verspricht, sie nicht für die Tätigkeit einer seiner eigenen Einrichtungen haftbar machen zu wollen? - Absicht dieser Deklaration der X. Völkerbundversammlung war es offensichtlich nicht gewesen, die Schweiz von ihrer Verantwortung gegenüber dem Völkerbund als Völkerrechtssubjekt freizusprechen, vor allem nicht in bezug auf ein Handeln, das gerade dem Völkerbunde selbst zugerechnet werden mußte. Demnach muß diese Erklärung gedacht gewesen sein als Verzicht der in der Völkerbundversammlung 1929 vertretenen Staaten, die Verantwortlichkeit des Gaststaates nicht geltend zu machen. Welche Rechtswirkungen der Schweiz im konkreten Falle aus dieser Erklärung erwachsen wären, kann schwerlich gesagt werden. Denn als Deutschland und Italien 1939 bei der Schweiz Vorstellungen gegen den Betrieb der Sendestation erhoben hatten, und als die Schweiz daraufhin - aus politischen, nicht neutralitätsrechtlichen Gründen¹⁸ mit dem Brief vom 27. Januar 1940¹⁹ das zwischen ihr und dem Völkerbund geschlossene Übereinkommen kündigte, waren sowohl Deutschland als auch Italien keine Mitglieder des Völkerbundes mehr.

Da wir unsere Untersuchung allein auf den Problemkreis der Sanktionen unter den Mitgliedern eingeeengt haben, mit allen Fragen, die sich daraus für die Neutralität ergeben, kann darum auf die Vorstellungen Deutschlands und Italiens nicht mehr näher eingegangen werden. Es kann aber abschließend festgestellt werden, daß die Schweiz mit allen Sicherungsklauseln, die sie in dem Abkommen betreffend Radio-Nations angebracht hatte, im besonderen ihre Rechte und Pflichten als Neutraler zu wahren gewußt hat.

Wenn nun der Völkerbund selbst, der ja die Sendestation betreiben sollte, de facto und de jure gar nicht kriegführende Partei war, so könnte auch aus dem Betrieb der Funkanlage durch ihn keine indirekte Neutralitätsverletzung der Schweiz als Gaststaat impliziert werden. Die übrigen Sicherungsmaßnahmen der Schweiz in Hinblick auf die Sendeeinrichtungen dienten vor allem dazu, den Vorwurf zu entkräften, daß die Schweiz indirekt zu einem Ausgangspunkt für militärische-- und d.h. neutralitätswidrige - Handlungen werden könnte. Daraus wird deutlich, daß die Schweiz alles in ihrer Macht Stehende unternommen hatte, um die Wahrung ihrer Neutralität in Kriegszeiten vollauf zu gewährleisten; in der Tat ist es auch seit dem Bestehen des Völkerbundes zu keiner Neutralitätsverletzung durch den Betrieb der Station Radio-Nations auf Schweizer Territorium gekommen.

18. Vgl. dazu Seidl-Hohenveldern 505; Zemanek in: Verdross: Völkerrecht⁵ 392.
 19. Oben § 14.

§ 30. Probleme, die sich aus der Mitgliedschaft im Völkerbunde ergeben

Im folgenden sollen generelle und spezielle Probleme abgehandelt werden, die sich schon aus der Tatsache ergeben, daß die Schweiz Mitglied einer politischen internationalen Organisation mit einem Zwangssystem war.

Art. 16 VBS, im besonderen Abs. 2 und 3, sprechen an mehreren Stellen die Pflicht der Mitglieder zur Kooperation, zur gegenseitigen Unterstützung, zum gegenseitigen Beistand usw. aus. Die meisten dieser Bestimmungen sind - wie in Abschnitt B ausgeführt - politisches Maximalprogramm geblieben und haben nicht Rechtswirklichkeit erlangt. Manche hingegen sind doch geltendes Recht geworden. Und im folgenden soll nur auf die Probleme eingegangen werden, die sich aus der konkreten Rechtslage und den tatsächlich gegebenen politischen Tatbeständen ergeben mußten. Im einzelnen sind dies die Polizeiaktionen des Völkerbundes; die finanziellen Beiträge der einzelnen Mitglieder des Völkerbundes an das Budget der Gemeinschaft und die Mitgliedschaft in den einzelnen Organen zur Beschlußfassung von Sanktionen.

a) Polizeiaktionen des Völkerbundes

Die Schweiz hatte es abgelehnt, Truppenkontingente für die geplante Polizeimacht während des Plebiszites in Wilna beizustellen und hatte ebenso dem französischen und spanischen Kontingent den Durchzug durch Schweizer Gebiet verweigert.

In § 15 haben wir die allgemeinen Begründungen angeführt, mit denen die Schweiz ihre ablehnende Haltung rechtfertigte. Wie sie betonte, legte ihr der Neutralitätsstatus keine Hindernisse in den Weg, gegebenenfalls auf die eine oder andere Weise an einer künftigen Polizeiaktion mitzuwirken. Daneben führte sie jedoch auch ein neutralitätsrechtliches Moment an. Da die Zustimmung der Parteien zu dem Projekt des Plebiszites unter der Völkerbunds-Ordnungsmacht nicht gesichert gewesen sei und weil vor allem die USSR vorgab, in der Polizeiaktion eine Gefährdung ihrer Sicherheit erblicken zu müssen, hatte die Schweiz befürchtet, durch eine Mitwirkung an dieser Aktion ihre Neutralität zu verletzen. Dies vor allem dann, wenn sich in der Tat eine militärische Auseinandersetzung gerade aus der Anwesenheit der Polizeitruppen ergäbe und wenn der Konflikt in einen Krieg überginge, in den der Völkerbund selbst hineingezogen wäre. In diesem Falle müßte rückwirkend ihre Neutralität kompromittiert werden, wenn sie selber Truppen beigestellt hätte; desgleichen, wenn sie zwar selbst nicht Truppenkontingente beistellte, jedoch fremden Kontingenten die Passage durch ihr Gebiet erlaubte. Sollte nach dem Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes die Entsendung von Nachschubkontingenten erforderlich werden, um die anfangs eingesetzten Truppenkörper zu unterstützen bzw. zu befreien oder zu verteidigen.

gen, dann müßte sich die Schweiz größten politischen Schwierigkeiten gegenüber sehen, wenn sie diesem Nachschub den Durchzug - diesmal aus triftigen neutralitätsrechtlichen Gründen! - verweigerte.

Die Schweiz hatte in dieser Frage eine härtere Stellung eingenommen, als die Umstände eigentlich geboten hätten. Wie sie selber erklärte, hatte zwischen Polen und Litauen kein Krieg bestanden. Darum wäre auch nicht die Bedingung für den Anfall der Neutralitätspflichten gegeben gewesen, - Wie Motta, der später noch in vielen Fällen die Haltung der Schweiz in den Völkerbundorganen vertreten hatte, am 7. Februar 1921 vor dem Schweizer Ständerat erklärt hatte, sei die Schweiz weder nach dem geltenden Völkerrecht verpflichtet, den Durchzug zu gewähren, noch sei sie als Neutraler verpflichtet, ihn zu verweigern;¹ dieser Standpunkt findet sich dann auch in der abschlägigen Antwort des Bundesrates an den Völkerbund, vom 12. Februar 1921.²

Der Völkerbund hatte die Funktionen der Polizeitruppen streng als nichtmilitärische umschrieben. Sie sollten auf keinen Fall an Kämpfen teilnehmen, die gegebenenfalls ausbrechen könnten, sondern sich zurückziehen;³ ihre Aufgabe wäre allein darauf beschränkt gewesen, während des vorgesehenen Plebiszites in dem strittigen Gebiet für eine geordnete Durchführung der Abstimmung zu sorgen und Unruhen unter den Bürgern oder Gruppen von ihnen zu unterbinden. Der Völkerbund hatte letztlich auch die Zustimmung aller direkt betroffenen Parteien zu dem Projekt erwirkt. Nur die USSR erklärte, daß sie in der Entsendung von Völkerbundtruppen nach Wilna eine Bedrohung ihrer eigenen Sicherheit erblicken müßte. Wilna lag jedoch von der polnisch-russischen Grenze weit entfernt; und außerdem konnte eine gering gewaffnete Polizeimacht von 1500 bis 1800 Mann nicht im geringsten die Sicherheit der USSR gefährden.⁴

Auf Grund dieser politischen Schwierigkeiten, die sich dem Plebiszit entgegenstellten, gab der Völkerbundrat schließlich sein ganzes Vorhaben auf. Für die Schweiz wäre darum eine Mitwirkung - durch Stellung von Truppenkontingenten bzw. durch Gewährung des Durchzugsrechtes für Truppen anderer Mitglieder - nicht auf neutralitätsrechtliche Widerstände gestoßen. Gemäß Art. 18 lit. b ALN verwirkt der Angehörige einer neutralen Macht nicht den Schutz seines Heimatstaates, selbst wenn er einer der kriegführenden Mächte polizeiliche oder Zivilverwaltungsdienste leistet. Die Truppen für Wilna wären in jeder Hinsicht als Polizeikörper im Sinne dieser Bestimmung des ALN anzusehen gewesen. Nach den Haager Neutralitätskonventionen steht ein Neutraler auch nicht unter der Pflicht, die Werbung für solche Polizei- oder Zivilverwaltungsdienste bzw. die Aufstellung solcher Körper in seinem Land zu verhindern. Wenn Art. 18 ALN ausdrücklich erklärt, daß ein Angehöriger des Neutralen seinen besonderen Schutz nicht durch solche Dienste verwirke, dann muß die Möglichkeit im ALN impliziert sein, daß ein Kriegführender für

1 Schindler: Neutralität 419.
2 Off.Journ. 1921, pp. 173 f.
3 Vgl. von Bülow 205.
4 Walters 142.

solche Dienste auf dem Gebiet des Neutralen werben kann. - Auch in dieser Hinsicht stehen der Neutrale und die Kriegführenden unter den Normen des Friedensvölkerrechtes. Wenn es einem Staate im Frieden möglich ist, für seine Verwaltungsdienste in anderen Ländern Personal anzuwerben, so mußte dies auch in Kriegszeiten möglich sein, wenn das Neutralitätsrecht nicht ausdrücklich anderes bestimmt. - Angesichts dieser Gegebenheit konnte die Mitwirkung an der Wilna-Aktion nicht als neutralitätswidrig erachtet werden, und die Schweiz hatte auch in der Tat die Vereinbarkeit einer solchen Mitwirkung mit ihrem Status als Neutraler behauptet.⁵

Ein gewichtiges Moment der Erwägungen des Bundesrates war aber ⁱⁿ dem Hinweis auf die "Vorwirkungen der Neutralität" gelegen; Wenn auch in der damals gegebenen Lage die Mitwirkung der Schweiz neutralitätsrechtlich zulässig wäre, so könnte doch keine Gewähr dafür gegeben werden, daß nicht durch einen widrigen Verlauf der ganzen Geschehnisse die Völkerbundtruppen in Kriegshandlungen hineingezogen würden. Die Schweiz befürchtete - und nach den damaligen Verhältnissen in Wilna nicht zu unrecht -, daß im nachhinein von einer der Konfliktparteien eine Neutralitätsverletzung geltend gemacht werden könnte, wenn sie den Kontingenten den Durchzug gewährt hätte.

Aber auch in dieser Hinsicht hatte die Schweiz größere politische Vorsicht und Zurückhaltung bewiesen, als die der Rechtslage nach verpflichtet gewesen wäre. Wenn der eventuell ausgebrochene bewaffnete Konflikt nicht Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellte, könnte auch in keiner Handlung der Polizeitruppen eine Neutralitätsverletzung eines beteiligten Staates erblickt werden; auch für den Fall, daß die Kampfhandlungen zwischen Polen und Litauen erneut wieder ausgebrochen wären, während sich die geplanten Polizeitruppen dort befunden hätten, wären die Völkerbundtruppen nicht als kombattierende Streitkräfte zu betrachten gewesen, wenn sie weiterhin ihre streng umrissenen polizeilichen Aufgaben ausgeführt hätten, d.h. wenn sie gemäß ihren Instruktionen von jeglicher militärischer Kampfhandlung Abstand genommen und - wie vorgesehen - sich zurückgezogen hätten. Ihr polizeilicher Charakter hätte davon nicht berührt werden können, daß der Staat ihres Aufenthaltes unter Umständen selbst Kriegspartei geworden wäre. Dies muß aus dem zitierten Art.18 ALN gefolgert werden, der ausdrücklich von Polizei- oder Zivilverwaltungsdiensten für eine Kriegspartei spricht, so wie ja die Bestimmungen des Neutralitätsrechtes erst damit sinnvoll werden, daß Krieg besteht.

Erst wenn die Völkerbundsmitglieder Nachschubtruppen entsenden sollten, um - in Überschreitung der für die Polizeitruppen umrissenen Aufgaben - zu irgend einem Zwecke an den Kriegshandlungen teilzunehmen, dann würde gerade in diesem Abweichen von den Aufgaben der ursprünglichen Polizeitruppen unzweifelhaft zum Ausdruck kommen, daß es sich nunmehr um keine Polizei-, sondern bereits um Sanktionsstreitkräfte des Völkerbundes handelte. Ihr Charakter wäre ein ganz anderer, und es könnte sich dann nicht mehr um eine Fortführung der ursprünglichen Polizeiaktion handeln. Zwischen den ersten Truppen und den sogenannten

⁵ Off.Journ. 1921, p. 171.

"Nachschubtruppen" bestünde keine rechtliche Identität; schon gar nicht mehr dann, wenn die Staaten, welche Polizeikontingente entsandt hätten, selber weitere Truppen zur Sicherung ihrer Polizeitruppen entsenden wollten. Für diese "Nachschubtruppen" müßte darum ein ganz anderes Verfahren Platz greifen, die Vereinbarungen mit den Völkerbundorganen wären rechtlich Übereinkommen über die Beistellung von Sanktionsstreitkräften. Folglich wären diese Übereinkommen, selbst wenn sie im übrigen - abgesehen von der Umschreibung der Aufgaben der Truppen - dieselbe Form und denselben Wortlaut hätten wie die Abkommen über die Beistellung von Polizeikörpern, juristisch von diesen völlig verschieden. Es kann darum, genau besehen, nicht von einer "rückwirkenden Verletzung" der Neutralität die Rede sein, falls die ursprünglich für Polizeifunktionen beigestellten Truppen eventuell in Überschreitung ihrer Kompetenzen in die Kriegshandlungen eingreifen. Sie haben vielmehr ihren Charakter völlig gewandelt und sind rechtlich miteinander nicht mehr identisch. Für ihre weitere Verwendung muß das gelten, was über die militärischen Sanktionen ausgeführt worden ist. Erst wenn auf diese Weise Krieg im völkerrechtlichen Sinne ausgebrochen ist, und wenn dann die in Kampfhandlungen als Kombattanten hineingezogenen Truppen Durchzug durch das Gebiet eines Neutralen begehrten, müßte eine Neutralitätsverletzung verübt werden, wenn diesem Ersuchen von dem Neutralen entsprochen wird.

Für die Schweiz hätte die Umschreibung der Funktionen der Polizeikörper und die Tatsache der Zustimmung des Aufenthaltsstaates und aller sonstigen, direkt betroffenen Parteien ausreichen müssen, um sie zu vergewissern, daß aus der Mithilfe bei der Polizeiaktion für Wilna keine Verletzung ihrer Neutralität hätte erfolgen können.⁶ Indessen waren eigentlich politische Rücksichten für die Schweiz bestimmend gewesen, dem Völkerbund ihre Mitwirkung zu versagen,⁷ und der Schweizer Bundesrat hatte mit Nachdruck betont, daß er sich auch bei Anerkennung der moralisch-politischen Pflicht zur Mitwirkung an solchen Polizeiaktionen die Prüfung jedes einzelnen Falles vorbehalten müsse. Selbst wenn - auf Grund der Kommandogewalt, der Verantwortlichkeit für den Einsatz der Truppen, der Finanzierung usw. - der Völkerbund als eigenes Völkerrechtssubjekt für die Aktionen solcher Truppen verantwortlich gewesen wäre, hätte ein Staat seine Neutralität verletzt, wenn er dem Völkerbund Sanktions-truppen beigestellt hätte. Wenn die Kampfhandlung an sich schon Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellt, dann verletzt der Neutrale seine Verpflichtung unter Art. 4 AIN, da er den anderen Kriegführenden keine Truppen zuführen darf; und es macht dabei keinen Unterschied, daß die Truppen nicht im Namen des Neutralen operieren. Dies muß auch grundsätzlich in allen Fällen militärischer Sanktionen gelten, die unter Umständen mit einem Sanktionsorgan durchgeführt werden, das hinsichtlich seiner Struktur den Truppen während des

6 So auch von Waldkirch: Dauernde Neutr. 55.

7 So die indirekten Drohungen der USSR; vgl. von Waldkirch: Dauernde Neutr. 55. Dazu kamen noch innenpolitische Momente in die Diskussion, da sich in der Schweizer Bevölkerung des Bewußtsein entwickelt hatte, daß ein Durchzug fremder Truppen eo ipso eine Neutralitätsverletzung sei; Huber: Schweizer Neutr. 132.

"Nachschubtruppen" bestünde keine rechtliche Identität; schon gar nicht mehr dann, wenn die Staaten, welche Polizeikontingente entsandt hätten, selber weitere Truppen zur Sicherung ihrer Polizeitruppen entsenden wollten. Für diese "Nachschubtruppen" müßte darum ein ganz anderes Verfahren Platz greifen, die Vereinbarungen mit den Völkerbundorganen wären rechtlich Übereinkommen über die Beistellung von Sanktionsstreitkräften. Folglich wären diese Übereinkommen, selbst wenn sie im übrigen - abgesehen von der Umschreibung der Aufgaben der Truppen - dieselbe Form und denselben Wortlaut hätten wie die Abkommen über die Beistellung von Polizeikörpern, juristisch von diesen völlig verschieden. Es kann darum, genau besehen, nicht von einer "rückwirkenden Verletzung" der Neutralität die Rede sein, falls die ursprünglich für Polizeifunktionen beigegebenen Truppen eventuell in Überschreitung ihrer Kompetenzen in die Kriegshandlungen eingreifen. Sie haben vielmehr ihren Charakter völlig gewandelt und sind rechtlich miteinander nicht mehr identisch. Für ihre weitere Verwendung muß das gelten, was über die militärischen Sanktionen ausgeführt worden ist. Erst wenn auf diese Weise Krieg im völkerrechtlichen Sinne ausgebrochen ist, und wenn dann die in Kampfhandlungen als Kombattanten hineingezogenen Truppen Durchzug durch das Gebiet eines Neutralen begehrten, müßte eine Neutralitätsverletzung verübt werden, wenn diesem Ersuchen von dem Neutralen entsprochen wird.

Für die Schweiz hätte die Umschreibung der Funktionen der Polizeikörper und die Tatsache der Zustimmung des Aufenthaltsstaates und aller sonstigen, direkt betroffenen Parteien ausreichen müssen, um sie zu vergewissern, daß aus der Mithilfe bei der Polizeiaktion für Wilna keine Verletzung ihrer Neutralität hätte erfolgen können.⁶ Indessen waren eigentlich politische Rücksichten für die Schweiz bestimmend gewesen, dem Völkerbund ihre Mitwirkung zu versagen,⁷ und der Schweizer Bundesrat hatte mit Nachdruck betont, daß er sich auch bei Anerkennung der moralisch-politischen Pflicht zur Mitwirkung an solchen Polizeiaktionen die Prüfung jedes einzelnen Falles vorbehalten müsse.

Selbst wenn - auf Grund der Kommandogewalt, der Verantwortlichkeit für den Einsatz der Truppen, der Finanzierung usw. - der Völkerbund als eigenes Völkerrechtssubjekt für die Aktionen solcher Truppen verantwortlich gewesen wäre, hätte ein Staat seine Neutralität verletzt, wenn er dem Völkerbund Sanktions-truppen beigegeben hätte. Wenn die Kampfhandlung an sich schon Krieg im völkerrechtlichen Sinne darstellt, dann verletzt der Neutrale seine Verpflichtung unter Art. 4 ALN, da er den anderen Kriegführenden keine Truppen zuführen darf; und es macht dabei keinen Unterschied, daß die Truppen nicht im Namen des Neutralen operieren. Dies muß auch grundsätzlich in allen Fällen militärischer Sanktionen gelten, die unter Umständen mit einem Sanktionsorgan durchgeführt werden, das hinsichtlich seiner Struktur den Truppen während des

6 So auch von Waldkirch: Dauernde Neutr. 55.

7 So die indirekten Drohungen der USSR; vgl. von Waldkirch: Dauernde Neutr. 55. Dazu kamen noch innenpolitische Momente in die Diskussion, da sich in der Schweizer Bevölkerung des Bewußtsein entwickelt hatte, daß ein Durchzug fremder Truppen eo ipso eine Neutralitätsverletzung sei; Huber: Schweizer Neutr. 132.

180

Saar-Plebiszites gleichen. Denn das Neutralitätsrecht verbietet nicht nur militärische Operationen im eigenen Namen, sondern auch die Mithilfe an den Aktionen eines anderen Kriegführenden. Es würde demnach nicht in der Kampfhandlung von Truppen des Neutralen die Neutralitätsverletzung liegen, sondern in dem Akt, in dem die Truppen der kriegführenden Macht - wer immer diese auch sei - beigelegt worden sind.⁸

b) Die Mitgliedschaft in den Sanktionsorganen

(1) Die Feststellung des casus foederis: In § 6 lit. d und e haben wir ausgeführt, daß der Akt zur Feststellung des casus foederis eine reine Feststellung eines gegebenen Tatbestandes ist; und wir haben des weiteren klargestellt, daß für den Neutralen das Treffen einer solchen Feststellung schon aus dem Grunde unerlässlich ist, weil er damit die Bedingung für den Anfall seiner Neutralität konstatiert. - Da eine solche Feststellung für den Eintritt in den Neutralitätszustand unerlässlich ist, kann in ihm nicht der Grund für eine Neutralitätsverletzung liegen. Folglich kann auch in der Feststellung des Bruches irgendeiner konkreten Vertragsverpflichtung - auch wenn diese durch eine Gemeinschaftsinstitution erfolgt - keine neutralitätswidrige Handlung erblickt werden.

(2) Die "moralische Verurteilung" des Paktbrechers und die "moralische Unterstützung des Opfers einer paktwidrigen Kriegshandlung: Der objektiv-nüchternen Feststellung des casus foederis folgte gelegentlich ein Spruch des Organes, das die Satzungswidrigkeit des Verhaltens eines Mitgliedes konstatiert hatte, eine weitere Erklärung, in der der Paktbrecher "moralisch verurteilt" wurde, bzw. womit zugleich auch dem Opfer dieser Aggression "moralische Unterstützung ausgesprochen worden war. Die Schweiz hatte sich nach der Verurteilung der italienischen Aggression in der Völkerbundversammlung ausdrücklich bereit erklärt, auch an den Mitteln zur Ausübung moralischen Druckes mitzuwirken,⁹ um den Frieden wieder herzustellen. Und so war dies auch im Falle der russischen Aggression gegen Finnland 1939 der Fall gewesen, als die Völkerbundversammlung "feierlich die von der USSR gegen Finnland unternommene Aktion verurteilte."¹⁰

Keppler hatte der Schweiz in bezug auf die Verurteilung Japans als Paktbrecher, 1938, den Vorwurf gemacht, daß sie durch die Mitwirkung an einer solchen "moralischen Sanktion" eine positive Neutralitätspflicht verletzt habe,¹¹ denn nach Keppler dürfe ein Neutraler auch kein "moralisches Urteil" zu einem bestehenden Konflikt abgeben.

Die Behauptung einer solchen Pflicht findet jedoch keine Deckung im positiven Neutralitätsrecht. Keppler erschließt diese Pflicht zur "moralischen Neutralität" den "obersten Grundprinzipien", und wir verweisen in Erwiderung

⁸ In diesem Sinne auch Zemanek bei Verdross: Völkerrecht⁴ 313-

⁹ Journ.Off.Suppl.Spéc. 138, pp 106 f.

¹⁰ Oben § 11; Off.Journ. 1939, pp. 540 f; ferner Off.Journ.1938, p. 878.

¹¹ Keppler 544.

auf diese Theorie auf die Ausführungen der §§ 18, 23, 24 und 25. Nur auf Grund einer solchen ungerechtfertigten Extension des Paritätsprinzipes seitens mancher Theoretiker mußte auch die Forderung nach einer Enthaltensamkeit von jeglicher "moralischer Stellungnahme" erhoben werden. Die Haager Konventionen von 1907 enthalten jedoch keine positive Norm, wonach die Freiheit des Handelns des Neutralen in dem von Keppler angenommenen Sinne eingeschränkt wäre, auch im Völkergewohnheitsrecht ist keine positive Norm dieses Inhaltes nachweisbar, und ein beträchtlicher Teil der Lehre nimmt die unbeschränkte Freiheit des Neutralen an, seine Stellungnahme zum Kriegsgrund, zur Art der Kriegsführung usw. kundgeben zu können.¹² Fauchille hatte aus der Grundregel des Völkerrechts, wonach sich zufolge der Rechtsgleichheit aller Staaten keiner zum Richter über einen anderen machen dürfe, ein Verbot eines jeglichen moralischen Urteils über die Kriegshandlung der anderen Staaten ableiten wollen.¹³ Zellweger führt dagegen - nach einer gründlichen Untersuchung dieses speziellen Fragenkomplexes - ins Treffen, daß aus der von Fauchille bemühten Grundregel des Völkerrechtes allein die Exemption eines Staates von den Gerichten einer anderen Macht gefolgert werden kann; und Zellweger kommt selbst zu dem Schluß, daß es keine gewohnheitsrechtliche Regel einem Neutralen untersagen würde, "das Geschehen zwischen Kriegführenden zu kommentieren, den von ihnen behaupteten Kriegsgrund zu würdigen, Betrachtungen über Recht und Unrecht der Kriegsführung anzustellen, die Politik der Kriegführenden zu beurteilen usw."¹⁴

Soweit sich der Nachweis einer Norm, die dem Neutralen auch die Beobachtung einer "moralischen Neutralität" auferlegen möchte, auf eine Ableitung aus den "allgemeinen und leitenden Prinzipien" des Neutralitätsrechtes stützen will, sind die Grundlagen dafür nicht gesichert. Eine konkrete Bestimmung im positiven Neutralitätsrecht ist gleichfalls nicht nachweisbar.

Wenn sogar die Gestaltung ungleicher wirtschaftlicher Beziehungen zu den verschiedenen Kriegführenden nicht mit der Neutralität in Widerspruch steht, so kann auch - a majore ad minus schließend - gesagt werden, daß bloße Sympathie oder Urteilsäußerungen nicht vom Neutralitätsrecht ausgeschlossen sein können. Dies muß umso eher angenommen werden, als ja schon aus dem bloßen diskriminierenden Handeln - soweit es unter Friedensrecht fällt und daher die Neutralität ferner nicht tangiert - eine moralische Verwerfung der einen oder anderen Seite abgeleitet werden könnte; dies müßte auch hinsichtlich jeder Handlung des Neutralen gelten, die der Wahrung seiner eigenen Rechte gegen die eine oder andere Seite dient. - Durch die Artt. 11 und 16 VBS wird noch dazu eine Verletzung eines Rechtes desjenigen Staates fingiert, der von dem Unrechtsakt selbst nicht direkt betroffen ist.¹⁵ Dies ist ein Grund mehr für unsere Folge-

12 So Bluntschli; Schweizer; Rivier; Liszt-Fleischmann; zitiert bei Zellweger 108 f. Ebenso Verdross: Immerw.Neutr. 16, der den Bestand einer Pflicht zu "ideologischer Neutralität" entschieden ablehnt.

13 Fauchille: Traite de droit..., Guerre et neutralité, Bd. 2, No. 1476; ähnlich auch Wijneveldt 127.

14 Zellweger 109.

15 Art. 11 VBS, Art. 16 VBS.

rung, daß auch durch die Beteiligung an einem Spruch eines internationalen Organes die Neutralität nicht verletzt worden sein kann. Damit wird nicht die Existenz von Normen des allgemeinen Völkerrechtes in Abrede gestellt, die eine Verletzung der Ehre eines anderen Staates verbietet, sondern es wird nur festgestellt, daß dem Neutralitätsrecht keine zusätzliche Pflicht in dieser Hinsicht eigen ist.

(3) Beratung, Empfehlung und Kontrolle von Sanktionen: In den §§ 26 und 27 haben wir im einzelnen nachgewiesen, welche der nichtmilitärischen Sanktionen die positiven Pflichten der Neutralität verletzt hatten, und bei welchen dies nicht der Fall war. In all den Fällen, in denen die ergriffenen Maßnahmen nicht neutralitätswidrig waren, konnte auch die Beratung und Erstattung von Empfehlungen wie die Kontrolle darüber nicht gegen die positiven Neutralitätspflichten verstoßen. Andererseits ist zu untersuchen, ob die Schweiz neutralitätswidrig gehandelt hat, wenn sie bestimmte Maßnahmen zwar nicht selbst durchführte, weil sie darin eine Verletzung ihrer Neutralität erblicken mußte, wenn sie aber nichtsdestoweniger in verschiedenen Organen an den Beratungen über die zu ergreifenden Maßnahmen und an deren Kontrolle mitgewirkt hatte. Kann somit aus der bloßen Mitwirkung an diesen in § 11 angeführten Organen eine eigene Neutralitätsverletzung herrühren, wenn die Vorschläge dieser Organe in einzelnen Fällen zu neutralitätswidrigem Verhalten geführt hätten? Kann schon in Beratung, Beschlußfassung und Kontrolle eine Neutralitätswidrigkeit liegen, d.h. unabhängig von der eigentlichen Handlung, die einem solchen Beschlußakt folgen könnte? Und kann ein Staat dafür verantwortlich sein, daß das Organ, in dem er Mitgliedschaft besitzt, gegen seinen Willen die Setzung einer neutralitätswidrigen Handlung empfiehlt? Oder bleibt der einzelne Staat überhaupt jeglicher Verantwortung für Handlungen solcher Organe frei, weil alles Handeln dem Völkerrechtssubjekt zugerechnet werden müßte, als dessen Organ es handelt?

Das positive Neutralitätsrecht nimmt in keiner seiner Normen darauf Bezug, und auch in der Theorie sind diese Fragen noch kaum einer Untersuchung unterzogen worden. Aus dem Verhalten der Schweiz und anderer Neutraler läßt sich schwer ableiten, ob durch die Teilnahme oder Nichtteilnahme an der Arbeit der eigentlichen Koordinationsorgane eine *opinio juris* zum Ausdruck kommen sollte. Ebenso erlaubt auch die Rückkehr der Schweiz in die sogenannte "integrale Neutralität" keine Schlüsse, da sie diesen ihren Schritt vor allem politisch und nicht neutralitätsrechtlich begründet hat.

Nur in bezug auf die militärischen Sanktionen ist es eine anerkannte Neutralitätspflicht, weder an der Vorbereitung noch an der Durchführung militärischer Aktionen mitzuwirken. Jede Mitwirkung in Organen, die der Vorbereitung oder Begünstigung von militärischen Aktionen der Völkerbundmitglieder gedient hätte, konnte die Schweiz unter Berufung auf die Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 verweigern.

Hinsichtlich der Mitwirkung der Schweiz an der Beratung, Empfehlung und Kontrolle bestimmter neutralitätswidriger Embargomaßnahmen muß auf die Ergebnisse unserer Untersuchung in Abschnitt B hingewiesen werden,

In der folgenden Auseinandersetzung soll jedoch nur auf die Probleme eingegangen werden, die sich durch das besondere Verhalten der Schweiz im Völkerbund, und d.h. während des Sanktionsfalles gegen Italien, ergeben hatten. Dabei ist vorerst festzuhalten : (1) das Koordinationskomitee war kein Organ des Völkerbundes, sondern eine Konferenz der sanktionierenden Staaten; (2) somit waren auch die Sub-Organe des Koordinationskomitees nicht Völkerbundsorgane; (3) alle Organe dienten nur der Konsultation und Koordination der sanktionswilligen Staaten, ihre Resolutionen hatten keinerlei bindende Wirkung für die Völkerbundsmitglieder, sondern waren bloße "Einladungen" bzw. "Vorschläge"; (4) die Staaten hatten selber über die konkreten Maßnahmen zu entscheiden, die sie als Sanktionen gegen Italien ergreifen wollten und konnten; (5) die Gemeinschaftsorgane hatten keine Zwangsmittel gegen die Staaten, die den "Einladungen" bzw. "Vorschlägen" nicht Folge leisteten, da sich die Kontrolle auf das Studium der Wirkung jener vorgeschlagenen Sanktionen beschränkte. Daraus ergeben sich zunächst einige Folgerungen. Da die Sanktionsorgane nicht Organe des Völkerbundes selbst waren, konnte ihr Handeln auch nicht dem Völkerbunde zugerechnet werden. Die Staaten haben zwar in Erfüllung einer Pflicht der VBS gehandelt und somit waren ihre Maßnahmen "international" hinsichtlich des Rechtsgrundes gewesen. Die Völkerbundsatzung hatte aber, rechtlich gesehen - wie in den §§ 26 und 27 oben betont -, nur die Bedeutung eines Grundes für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit. Wie weit diese noch durchsetzbares Recht gewesen sein konnte, war gleichfalls oben in den §§ 26 und 27 dargelegt worden. Es wird darum grundsätzlich auch jede Maßnahme zur Vorbereitung und Begünstigung solcher Maßnahmen, für die kraft Sondervölkerrechtes Rechtswidrigkeit ausgeschlossen worden ist, durch diese Bestimmung gedeckt und gerechtfertigt sein müssen. Anders jedoch, sobald diese Satzungsbestimmung zur Rechtfertigung des an sich rechtswidrigen Handelns ineffektiv wird, da das ganze Sanktionssystem mehr oder weniger unwirksam geworden ist. Dann treten die Strukturen des Völkerbundes als internationaler Organisation zurück und die einzelnen Pflichten der VBS zeigen sich als einzelne, jedoch voneinander überdeckte Allianzbindungen, Interessengemeinschaften, als partikulär organisierte und institutionalisierte zwischenstaatliche Konsultations- und Kooperationsmöglichkeiten.¹⁶ Somit müssen sie auch als solche rechtlich einzeln untersucht und beurteilt werden. Dies vor allem, wenn ein Staat wie die Schweiz - ungeachtet aller Gründe für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit - bemüht war, auch in dieser Gemeinschaft striktes neutrales Verhalten zu beobachten.

In diesem Falle muß es von besonderer Bedeutung sein, daß die Sanktionsorgane nur der unverbindlichen Konsultation der Völkerbundmitglieder dienten. Die Ergebnisse solcher Konsultationen, wie auch die Beratungen selbst, können in keinem

¹⁶ Vgl. dazu Verdross: Völkerrecht⁴ im Vorwort zur 4. Auflage, und p. 556.

Fälle als Neutralitätswidrigkeit gewertet werden. Denn die Staaten haben ihre Souveränität behalten; die Akte, die aus den Konsultationen hervorgehen, stellen noch gar keine definitiven Entschlüsse der beteiligten Staaten dar, sondern sind bestenfalls Meinungen, wie den Pflichten der VBS am Besten entsprochen werden könnte. Erst aus der konkreten Entscheidung jedes einzelnen Staates kann eine neutralitätswidrige Handlung resultieren. Dies muß in allen Fällen angenommen werden, da das Konsultationsorgan nicht auch mit letzter direkter rechtsverbindlicher Wirkung die Durchführung bestimmter Maßnahmen anbefehlen kann. - Solange daher die einzelnen Staaten auch trotz ihrer Mitgliedschaft in einem bestimmten Gemeinschaftsorgan ihre Entscheidungsgewalt letztlich bei sich behalten haben, sind sie erst für den Akt verantwortlich, der die Neutralitätsverletzung verursacht. Dies war konkret der Fall gewesen, als die besprochenen Sanktionen gegen Italien verhängt worden waren.

Erst wenn die einzelnen Staaten mit ihrem Beitritt zu einem Organ auch einen Bereich ihrer Souveränität an die Gemeinschaft abgetreten hätten, wäre eine gewisse Änderung in ihrer Verantwortlichkeit eingetreten. Der Grund ihrer Neutralitätsverletzung hätte dann schon in dem Abtreten bestimmter Souveränitätsrechte gesehen werden müssen. Sie hätten eine etwaige Neutralitätsverletzung demnach nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen können, daß sie an die Beschlüsse des Gemeinschaftsorganes gebunden seien. Ihre Rechtsverletzung wäre so nur eine Folge davon gewesen, daß sie bestimmte Rechte abgetreten hatten.¹⁷ Auch wenn sie sich in einem Beschluß über eine neutralitätswidrige Handlung ihrer Stimme enthalten bzw. gegen die Majorität gestimmt hätten, ohne die Beschlußfassung verhindern zu können, wären sie nicht von ihrer Verantwortlichkeit freizusprechen gewesen, wenn sie dennoch die neutralitätswidrige Handlung gesetzt hätten. Durch die vorherige Session dieses ihres Souveränitätsrechtes konnten sie sich auch nicht der Haftung entziehen. Im Völkerbunde ist jedoch - wie besonders die Ausführungen der §§ 7 und 9 zeigen, eine Integration solch hohen Grades nicht Wirklichkeit geworden. Somit hatte die Schweiz durch die Mitberatung in den verschiedenen Konsultativorganen der Sanktionsstaaten nicht ihre Neutralität verletzt. Eine Mitwirkung in solchen Organen wird aber nur dann und nur insoweit neutralitätsrechtlich unbedenklich sein, als von vornherein strikte unterschieden wird zwischen Organen zur Beratung militärischer Maßnahmen und Sanktionen nichtmilitärischer Natur; da im Falle militärischer Aktionen auch die Vorbereitung und Begünstigung neutralitätswidrig sein muß; und des weiteren wird die Mitgliedschaft in Sanktionsorganen - und d.h. in einer internationalen Organisation mit absolut obligatorischem Sanktionssystem überhaupt - nur dann mit der Neutralität vereinbar sein, wenn sie nicht unter Aufgabe ihrer Souveränität und Eigenverantwortlichkeit in diesem Bereich erfolgt ist.

Dasselbe gilt auch in bezug auf die "Kontrolle" der Durchführung der Sanktionsvorschläge. Da sie nicht die Beachtung der Sanktionsvorschläge erzwingen konnte, d.h. ihnen verpflichtenden Charakter geben konnte, mußte auch in der

¹⁷ So vor allem Zemanek bei Verdross: Völkerrecht⁴ 313.

Mitwirkung in einem solchen, in Wahrheit bloß beobachtenden, Organ keine Verletzung einer positiven Neutralitätspflicht ersehen werden.

c) Finanzielle Beitrags- und Beistandsleistungen

In § 27 lit. b, z. 4 haben wir dargelegt, daß Kredite an Kriegführende nach dem Friedensvölkerrecht zu beurteilen sind. Die an der dortigen Stelle erbrachten Ausführungen beziehen sich jedoch ausschließlich auf Kredite als kommerzielle Operationen. Darum werden Kredite an Kriegführende, ohne daß ausreichende Sicherheiten dafür vom Kreditnehmer gegeben werden, d.h. Sicherheiten, die nicht den handelsüblichen entsprechen und auch das besondere Kriegerrisiko nicht in Rechnung stellen, neutralitätsrechtlich bedenklich sein, weil sich darunter eine finanzielle Unterstützung der Kriegführung verbergen kann. Finanzielle Unterstützungen als unentgeltliche Beistellung von Zahlungsmitteln für nichtkommerzielle Zwecke sondern für Kriegszwecke sind jedoch nach dem positiven gewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrecht verboten und in der Literatur besteht darüber kaum eine Meinungsverschiedenheit.¹⁸ Eine Übertretung dieser Verbotsnorm müßte als "Kriegshilfe" die Neutralität direkt verletzen.

Art. 16 (3) VBS hatte eine weitgehende gegenseitige Unterstützung der sanktionierenden Staaten im Sanktionsfalle vorgesehen. Ohne die näheren und konkreteren vertraglichen Übereinkommen der Völkerbundmitglieder mußte eine solche Satzungsbestimmung jedoch ein bloßer politischer Programmsatz bleiben. Versuche zu Verträgen über Maßnahmen des gegenseitigen Beistandes, einerseits für das Opfer der Aggression direkt, andererseits für die sanktionierenden Staaten, um schädigende Rückwirkungen von Sanktionsmaßnahmen auszugleichen, waren wiederholt unternommen worden, ohne aber über die Beratungen in den Völkerbundsorganen hinaus gedeihen zu können.¹⁹ Am 29. September 1930 hatte die Völkerbundversammlung wieder ein Abkommen über gegenseitige finanzielle Hilfeleistungen gutgeheißen und den Mitgliedern zum Beitritt empfohlen; die Schweiz hatte aber dieses Abkommen nicht unterzeichnet, da es in ihm eine neutralitätswidrige Unterstützung sa h.²⁰

Dem Standpunkt der Schweiz ist voll beizutreten, wenn es sich um eine einseitige Unterstützung für das Opfer der Aggression handelt und wenn zwischen den direkten Konfliktparteien Krieg im völkerrechtlichen Sinne besteht; er ist auch gerechtfertigt, wenn es sich um eine einseitige finanzielle Hilfeleistung für die Sanktionsstaaten handelt, sofern die Sanktionsstaaten selbst Parteien eines Krieges im völkerrechtlichen Sinne geworden sind.²¹ In all

18 Vgl. Verdross: Völkerrecht⁴ 402; Oppenheim-Lauterpacht II⁷ § 351, worin besonders die Unterscheidung von "subsides" und "loans and credits" klar zu Tage tritt; Kunz: Kriegsrecht 240; Guggenheim: Völkerrecht, Bd. 2, 1007, u.a.m.

19 Vgl. dazu Walters 223 ff, 381 f.

20 Schw. Bundesblatt 1931, Bd. 1, pp. 142 ff.

21 Vgl. Sohndler: Neutralität 419 f.

den Fällen, da jedoch kein Krieg im völkerrechtlichen Sinn als Bedingung und Bezugsmoment der Neutralität gegeben war, konnten die Neutralitätspflichten nicht angefallen sein. Unter diesen Voraussetzungen muß auch an die Untersuchung der folgenden speziellen Probleme herangegangen werden.

(1) Die Finanzierung von Polizeiaktionen aus dem ordentlichen Budget des Völkerbundes: Die Lasten solcher Aktionen, die im allgemeinen Interesse an der Aufrechterhaltung des Friedens und der Abwendung von schwereren Konflikten liegen müssen, sollten darum auf alle Völkerbundmitglieder gleichermaßen verteilt werden.

Bezüglich der Wilna-Truppen hatte der Völkerbundrat schon am 14. November 1920 beschlossen,²² daß die Staaten, welche Kontingente beistellten, den Unterhalt dieser Truppen bis zu dem Kostenausmaß selber tragen sollten, das ihnen im eigenen Land ebenfalls erwachsen wäre. Alle darüber hinausgehenden Kosten sollten jedoch aus dem ordentlichen Budget des Jahres 1922 rückvergütet werden. Nachdem sich diese Pläne zerschlagen hatten, war kein detaillierter Finanzierungsplan gedenken; vor allem waren diese Pläne nur im Völkerbundrat und nicht in der Völkerbundversammlung diskutiert und approbiert worden, und es fehlt darum an offiziellen Stellungnahmen der Schweiz zu diesen Kostendeckungsvorschlägen.

Für die Polizeitruppen während des Plebiszites im Saar-Land war eine eingehende Regelung getroffen worden. In der Resolution vom 11. Dezember 1934 beschloß der Völkerbundrat:²³ Aus dem Fonds für die Bedeckung der Kosten des Plebiszites sollen die Ausgaben für Transporte und alle zusätzlichen Auslagen, die sich wegen der Entfernung vom Herkunftsland der Kontingente hinsichtlich Verpflegung und Unterbringung ergeben, beglichen werden; das Völkerbundrats-Komitee könnte bei zusätzlichem Bedarf die französische und deutsche Regierung ersuchen, weitere Zahlungen zu leisten. Entschädigungen bzw. Pensionen für Invaliditäts- und Todesfälle bzw. materielle Verluste sollten von der Regierung des Landes getragen werden, dem das Saargebiet durch die Abstimmung zufallen würde. Soweit dem Völkerbund aus dieser Aktion Kosten erwachsen waren, hatte sie auch die Schweiz mitgetragen.

Diese Polizeiaktionen des Völkerbundes waren, wie in den vorhergehenden §§ dargelegt, keine Sanktionsmaßnahmen, darum auch mit den militärischen Enthaltungspflichten des Neutralitätsrechtes nicht in Widerspruch. Die Finanzierung - wenigstens eines Teiles der aufgewendeten Kosten - aus dem ordentl. Budget des Völkerbundes, an das auch die Schweiz ihre Beiträge leistete, mußte neutralitätsrechtlich unbedenklich sein.

Auch wenn sich aus der Polizeiaktion ein kriegerischer Konflikt entwickeln sollte und - wie oben in lit. a ausgeführt - eine militärische Sanktion auf die Polizeiaktion folgen sollte, müßte die Beitragsleistung an die Polizeimacht neutralitätsrechtlich zulässig sein, wenn sie selbst ihren Charakter als Polizeiorgan nicht geändert hätte.

22 Off. Journ. 1921, p. 5.
23 Off. Journ. 1934, pp. 1762 ff.

(2) Die Finanzierung militärischer Sanktionen aus dem ordentlichen Budget des Völkerbundes: Die Finanzierung von Planung, Vorbereitung und Durchführung militärischer Sanktionen muß in jedem Fall neutralitätswidrig sein. Die VES sieht darüber nichts Näheres vor, und es ist anzunehmen, daß die Finanzierung solcher etwaiger Aktionen in einem eigenen Vertragswerk hätte geregelt werden müssen. Ebenso wäre ein gesonderter Nachweis der Deckung der Ausgaben für ein solches Unternehmen nötig geworden.

Zeit des Bestandes des Völkerbundes wären diese Probleme praktisch nicht aktuell geworden. Nur für den Fall, daß sich aus dem Mißlingen einer Polizeiaktion ein Krieg entwickelt hätte und verschiedene Völkerbundmitglieder den Polizeitruppen vielleicht Ersatztruppen geschickt hätten, bzw. falls die Polizeitruppen in Sanktionstruppen transformiert würden, wäre es notwendig gewesen, diese auch finanziell von der eigentlichen Polizeiaktion streng zu trennen.

(3) Die Finanzierung der Tätigkeit der Sanktionsorgane: Sofern es sich nur um die Finanzierung der Tätigkeit von Konsultationsorganen handelt, die nicht-militärische Sanktionen beraten, kann sie mit keiner Neutralitätspflicht in Konflikt geraten. Sofern jedoch die Organe Entscheidungen mit bindender Wirkung treffen können, wird auch die Unterstützung solcher Organe neutralitätswidrig sein, wenn ihre Tätigkeit selbst die Neutralität verletzt.

Finanzielle Unterstützungen für Organe, die mit der Planung und Durchführung von militärischen Operationen befaßt sind, muß gleichfalls unter das generelle Verbot der Kriegshilfe fallen. Gemäß den realiter gegebenen Umständen konnte darum in den Beitragsleistungen der Schweiz an das ordentl. Budget des Völkerbundes keine Verletzung ihrer Neutralität gelegen sein.

(4) Die Finanzierung der übrigen Einrichtungen des Völkerbundes: Grundsätzlich muß das unter z.3 eben Ausgeführte auch hier gelten. Wenn militärische Sanktionen mehr oder weniger alle Einrichtungen des Völkerbundes vollauf beschäftigt hätten, dann wäre eine Beitragsleistung an das ordentliche Budget des Völkerbundes neutralitätswidrig gewesen, falls aus ihm die laufenden Kosten hätten gedeckt werden sollen.

Diese Frage konnte aber keine praktische Bedeutung erlangen, je mehr das Sanktionssystem des Völkerbundes in Verfall geriet.

G. Konklusionen

§ 31. Konklusionen - und Ausblick

Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß die Mitgliedschaft der Schweiz im Völkerbund nicht mit ihrer permanenten Neutralität in Widerspruch gestanden war. Die VBS hatte dem Kriegs- und Neutralitätsrecht selbst nicht derogiert, sondern im Höchstfall das Recht zum Kriege bzw. das Recht zur Neutralität modifiziert, und damit mußte von vornherein Raum für das von der Schweiz angestrebte Verhalten sein. Es ist auch klar geworden, daß das Sicherheits- und Sanktionssystem des Völkerbundes immer mehr Möglichkeiten geboten hat, auch ohne ausdrückliches Einräumen einer Ausnahmestellung grundsätzlich neutral bleiben zu können. Daneben waren durch die Mitgliedschaft beim Völkerbund zwar noch viele Gelegenheiten gegeben, direkt oder indirekt eine Pflicht der Neutralität zu verletzen, und ein Neutraler mußte dafür von Fall zu Fall Sicherheitsvorkehrungen treffen oder aber - unabhängig von den Maßnahmen der anderen Mitglieder in eigener Entscheidung die nötig erscheinenden Maßnahmen treffen. Auf Grund der bloßen Tatsache der Mitgliedschaft beim Völkerbund konnte darum einem Staat nicht der Vorwurf gemacht werden, schon seine Neutralität verletzt zu haben, wenn nicht das Verhalten des Neutralen von Fall zu Fall für sich genommen und untersucht wird.

Aus unserer Darstellung geht jedoch auch deutlich hervor, daß durch das Verhalten der Schweiz im Sanktionssystem des Völkerbundes keine der bestehenden Regeln des Neutralitätsrechtes eine Weiterbildung erfahren hat. Wenn die Schweiz nach dem strengen Sinn der Londoner Deklaration des Völkerbundrates, vom 13. Februar 1920, anfangs eine Ausnahmestellung besonderer Art erhalten hatte, die ihr erlauben konnte, den wesentlichsten Forderungen der Neutralität auch trotz ihrer Mitgliedschaft im Völkerbund entsprechen zu können, so mußten dennoch noch bestimmte Kollisionsmöglichkeiten zwischen bestimmten Pflichten der Neutralität und bestimmten Pflichten der Völkerbundmitgliedschaft bestehen bleiben.

Die Schweiz hatte nur verlangt, nicht zu Vorbereitung und Mitwirkung an militärischen Sanktionen herangezogen zu werden, und der Völkerbundrat hatte diesem Begehren der Schweiz vollauf entsprochen. Mit Hinblick auf die Pflicht zur Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen des Völkerbundes hatte die Schweiz ursprünglich ihre vorbehaltlose Bereitschaft zu solidarischem Handeln mit den übrigen Völkerbundmitgliedern erklärt. Dieser Zusicherung entsprechend hat die Schweiz auch bis zu den Sanktionen im italienisch-äthiopischen Krieg

mit der überwiegenden Mehrzahl der Völkerbundsmitglieder konform gehandelt. Zugleich war aber ihre Völkerbundspolitik von Beginn an darauf gerichtet, und ihre Ziele deckten sich darin mit den anderen europäischen Staaten, die im I. Weltkrieg neutral gewesen waren -, das Sanktionssystem so umzugestalten, daß es vollen Raum für uneingeschränktes neutrales Verhalten ermöglichte. Damit konnten die noch verbliebenen Kollisionsmöglichkeiten umgangen werden, die ihren Grund darin haben mußten, daß nicht alle nichtmilitärischen Sanktionsmaßnahmen auch schon neutralitätsrechtlich unbedenklich waren.

Fürs erste ergaben sich noch allgemeine Probleme aus der Mitgliedschaft der neutralen Schweiz im Völkerbund. Im besonderen stand die Satzungsspflicht zu einseitigen Embargomaßnahmen auf Waffen, Munitionen und Kriegsmaterialien des Art. 16 VBS mit der Paritätspflicht der Artt. 7 und 9 ALN in offenem Widerspruch. Durch eine Lockerung der Satzungspflichten auf dem Wege der interpretativen Beschlüsse der Völkerbundversammlung von 1921 war für die Schweiz auch hier die Möglichkeit geschaffen worden, nachdem sie im Chaco-Konflikt disparitätisch gehandelt hatte, ihre Neutralität auch in dieser Hinsicht zu wahren. Sie lief dabei nicht mehr Gefahr, der Verletzung einer Paktverpflichtung beschuldigt zu werden, nachdem andere Völkerbundsmitglieder zuvor schon paritätische Waffen- und Kriegsgut-Embargomaßnahmen verfügt hatten.

Im übrigen bestand nach dem positiven Neutralitätsrecht keine Pflicht zu wirtschaftlicher Neutralität. Die Schweiz konnte sich auch an einseitigen wirtschaftlichen Druckmaßnahmen beteiligen, ohne damit ihre Neutralität zu verletzen, da das Neutralitätsrecht keine vom allgemeinen Friedensvölkerrecht abweichende Pflichten in bezug auf das wirtschaftliche Verhalten des Neutralen enthält. Die Paritätspflicht des Art. 9 ALN bezieht sich ausschließlich auf die Beschränkung bzw. das Verbot der Benutzung von Nachrichtenanlagen und auf Ausfuhr bzw. Durchfuhr solcher Güter, bei denen die Vermutung für die ausschließliche oder überwiegend militärische Zweckbestimmung spricht. Hinsichtlich aller übrigen Güter, die also nicht von dieser Vermutungsregel betroffen sind, untersteht der Neutrale den Rechten und Pflichten des Friedensvölkerrechtes. Ob ein Embargo - gleichgültig ob einseitig oder paritätisch - auf Waren friedlicher Verwendung völkerrechtswidrig ist, ist somit keine Frage des Neutralitätsrechtes und muß außerhalb des Rahmens unserer Untersuchung bleiben.

Die Schweiz hatte darum im großen und ganzen ihre Neutralität nicht verletzt, als sie sich an solchen Maßnahmen der übrigen Völkerbundsstaaten beteiligte. Nur hinsichtlich des Embargos auf Last- und Transporttiere, das die Schweiz einseitig gegen Italien verhängt hatte, ist eine Verletzung einer positiven Paritätspflicht anzunehmen, da die Vermutung für die vorwiegend militärische Verwendung dieser Tiere sprechen mußte.

Die Schweiz hatte eine aktive und passive Mitwirkung an Polizeiaktionen des Völkerbundes verweigert, da sie die Entwicklung eines militärischen Konfliktes

befürchtet hatte. Wie sie selber betonte, lagen dafür primär keine neutralitätsrechtlichen Gründe vor. Die Mitwirkung an solchen Polizeimaßnahmen des Völkerbundes hätte auch für einen permanent Neutralen neutralitätsrechtlich unbedenklich sein müssen. Besondere Vorsicht wird aber die Untersuchung jedes einzelnen Falles gebieten,

Auch die Mitwirkung in den Organen zur Konsultation der sanktionswilligen Staaten und zur Konsultation ihrer Maßnahmen konnte mit keiner positiven Neutralitätspflicht in Widerspruch geraten, solange diese Organe keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen konnten. Die Souveränität der einzelnen Mitglieder war in Hinblick auf diese Maßnahmen vollkommen unbeschränkt geblieben, da die VBS keine direkte verbindliche Wirkung hatte sondern im wesentlichen nur ein "Maximalprogramm der Sanktionspolitik" darstellte.

Eine Mitwirkung an militärischen Zwangsmaßnahmen hatte die Schweiz für unvereinbar mit ihrem Neutralitätsstatus befunden. Die Tatsache, daß die Sanktionskriege zum Zwecke der Exekution bestimmter Paktspflichten durchgeführt werden sollten, ließ ihren Charakter als Krieg im völkerrechtlichen Sinne unberührt. Zwischen den Sanktionsstaaten und dem Paktbrecher mußte das völkerrechtliche Kriegsverhältnis bestehen. Eine Teilnahme daran konnte nur unter Preisgabe der Neutralität erfolgen.

Daneben bestanden noch die besonderen Gefahrenmomente für die Schweizer Neutralität in dem Umstand, daß sich die Organe und ständigen Einrichtungen des Völkerrechtes auf Schweizer Territorium befanden. Die Sicherheitsklauseln, die die Schweiz in den diesbezüglichen Abkommen mit dem Völkerbund anzubringen verstanden hatte, mußten im allgemeinen ausreichen, um ihre Neutralität zu wahren. Dies gilt im besonderen für die Regelung der Stellung der Funktionäre des Völkerbundes wie auch der Sendestation Radio-Nations. Im Falle einer schwerwiegenden Gefährdung der Neutralität durch die Tätigkeit des Völkerbundes auf Schweizer Gebiet hätte auch die Möglichkeit einer Verlegung des Amtssitzes des Völkerbundes und aller seiner Einrichtungen offenstehen müssen. Im Konkreten hatten sich aus der Anwesenheit des Völkerbundes in der Schweiz keine Verletzungen der Neutralität ergeben.

Durch die Schwächung des Sanktions- und Sicherheitssystems - von der Schweiz und anderen kleinen Staaten selbst gefördert - konnte der Völkerbund der Schweiz auch nicht mehr den gewünschten Schutz gewährleisten. Aus solchen Erwägungen heraus, nicht aber auf Grund einer strengeren Auffassung ihrer Pflichten als Neutraler, erklärte die Schweiz vor Beginn des II. Weltkrieges, künftig auch an keinen wirtschaftlichen diskriminierenden Maßnahmen mehr mitwirken zu wollen. Damit hatte die Schweiz über die Zusicherung der Londoner Deklaration von 1920 hinaus eine Freiheit des Handelns beansprucht, die ihr ein Verhalten gemäß den konventionellen Regeln der Neutralität erlauben mußte. Gerade durch diesen Schritt gewann das Neutralitätsrecht in der Form, in der es von der Schweiz vor allem auch während des I. Weltkrieges beobachtet worden war, wieder

Bedeutung. Die Schweiz hatte so selber nicht ein gewandeltes Neutralitätsrecht für sich geltend gemacht. - Andererseits konnte durch die Praxis der Schweiz im Rahmen des Völkerbundes-Sanktionssystems das Neutralitätsrecht an sich seinem Umfang und seinem Inhalt nach besonders klar zutage treten, da es sich gegen den rechtlichen und politischen Gegendruck des Völkerbundes hin behaupten mußte.

Wenn in der Tat eine Wandlung des Neutralitätsrechtes durch die Völkerbundsetzung eingetreten sein mochte, dann hätte dies nur durch die übrigen Völkerbundmitglieder erfolgen können. In allen Kriegen, in denen sie nicht Kriegspartei waren oder durch Kriegshandlungen geworden waren, mußten sie sich in neutralem Status befinden. Durch die Verhängung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen waren sie noch nicht zu Kobelligerenten geworden. Im eigentlichen Sinne hatten darum gerade die übrigen Staaten, die nicht prinzipiell eine permanente strikt neutrale Politik im Völkerbund verfolgen wollten, sich den Thesen gemäß verhalten, welche die Schweiz zu ihrem Beitritt zum Völkerbunde bewogen hatten. Dies mußte im besonderen der Fall sein, als die Tendenz der Völkerbundsstaaten - je länger je offensichtlicher - darauf gerichtet gewesen war, allein mit moralischen und nichtmilitärischen Druckmitteln ihr Auslangen zu finden, die alle grundsätzlich unter Aufrechterhaltung des Friedens erfolgen¹ - und d.h. genauer: unter Wahrung der Neutralität! - ob diese Völkerbundmitglieder durch das Abweichen ihres Verhaltens von den Geboten der Neutralität, nämlich was die Verhängung eines einseitigen Embargos auf Waffen, Munition, Kriegsmaterialien und Transporttiere betrifft, die Entwicklung eines neuen Neutralitätsrechtes eingeleitet haben, konnte nicht Gegenstand unserer Auseinandersetzung sein. Auf diese Problemstellung aber wenigstens hingewiesen zu haben ist uns ein besonderes Anliegen. Für uns ist aber dieses Verhalten der übrigen Staaten ein Beleg mehr für die Richtigkeit unserer in dieser Arbeit gewonnenen Ergebnisse, als so zum mindesten unsere Thesen über die Freiheit des Neutralitätsrechtes von wirtschaftlichen Paritätspflichten indirekt bestätigt worden sind. Dazu kommt, daß die Schweiz ihre diplomatischen Vertreter während des II. Weltkrieges mit Instruktionen versehen hatte, in denen sie mit Nachdruck den Bestand einer wirtschaftlichen Neutralität - die über die konventionelle Neutralität hinausgehen könnte - in Abrede gestellt hatte. Am 10. Oktober 1939 richtete der Bundesrat ein Exposé an alle Schweizer Gesandtschaften, in dem erklärt wurde, die Schweiz habe auf wirtschaftlichem Gebiet "keine anderen Neutralitätsbestimmungen einzuhalten als Art. 9 des Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, der vorsieht, daß die autonomen Maßnahmen einer neutralen Macht, die sich auf Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen und Ausrüstungsgegenständen für Heer oder Flotte beziehen, gegenüber allen Kriegführenden gleiches Maß anzuwenden sei."² Und in einem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über verschiedene Neutrali-

1. So Kunz: Kriegerecht 317.

2. Zit. bei Zellweger 93.

tätspolitische Aspekte des Verhaltens der Schweiz im II. Weltkrieg, vom 27. Dezember 1946, sprach er seine Auffassung darüber aus, daß es dem Neutralen in einem "rechtsleeren Raum" zustehe, "in freier Erwägung seiner Interessen Maßnahmen, z.B. über die wirtschaftlichen, finanziellen und persönlichen Beziehungen zu den Kriegführenden" treffen zu können.³ Was der Bundesrat mit "rechtsleerem Raum" bezeichnet hat, muß richtigerweise nach unserem Sprachgebrauch heißen: der Rechtsbereich des Neutralen, der nicht unter dem Neutralitäts- sondern unter dem Friedensstatus fällt.

Daß die Schweiz im Interesse einer höheren Sicherung ihrer politischen und territorialen Unversehrtheit Vorkehrungen getroffen hatte, die ihr freundliches und wohlwollendes Verhalten aller anderen Staaten im Kriegsfall gewährleisten sollte, und auf die sie als Binnenstaat unbedingt angewiesen sein mußte, berührt unsere neutralitätsrechtliche Problemstellung des weiteren nicht. - Es wird daraus nur deutlich, daß einem Neutralen das Verharren auf rechtlich unanfechtbaren Positionen allein nicht gewährleisten kann, daß seine politische, wirtschaftliche und territoriale Integrität nicht gefährdet werden. Wenn sich das Sicherheitssystem der internationalen Organisation als unfähig erweist, diesen theoretischen Rechten des Neutralen politischen Nachdruck zu verleihen - soferne der Neutrale dazu nicht selber in der Lage ist -, dann ist er in besonderem Maße auf den Guten Willen seiner Nachbarstaaten angewiesen; und dann muß seine Politik auch darauf gerichtet sein, sich des Wohlwollens seiner Nachbarn zu vergewissern.⁴ Darauf war vor allem die Politik der Schweiz am Vorabend des II. Weltkrieges gerichtet gewesen.

Für den Neutralen ist es wichtig zu erkennen, daß im Zeitalter der Totalisierung des Krieges das Recht selbst zu einem Mittel der Kriegführung werden kann. Schon im I. Weltkrieg hatten es die Kriegführenden verstanden, das Neutralitätsrecht so gegen die Neutralen zu interpretieren, daß sie auch über den Neutralen ihre Ziele der wirtschaftlichen Untergrabung des militärischen Potentials ihres Gegners verwirklichen konnten. Der Neutrale wird darum auch eine Haltung an den Tag legen müssen, in der unmißverständlich zum Ausdruck kommt, wo er die Grenzen von bona und mala fides der Kriegführenden in ihrer Anwendung des Neutralitätsrechtes gegen den Neutralen sehen muß. Um seinen guten Willen seinerseits außer Zweifel stellen zu können, wird er - so wie dies die Schweiz im Völkerbund ständig verstanden hat - in seiner Außenpolitik zu erkennen geben müssen, daß er mit seiner Neutralität nicht nur seine eigenen nationalen Belange im Auge hat, sondern gerade durch diese seine Entscheidung zur Abstinenz von jedem Kriege im Interesse der Staatengemeinschaft schlechthin handelt. Vor allem durch eine solche Konsolidierung der Rechtssicherheit überhaupt wird er vom Neutralitätsrecht den Schutz seiner vitalen Interessen erwarten können, den es ihm formellrechtlich auch verspricht. Und eben diese Umstände werden einen Neutralen immer nötigen,

3. Schweiz. Bundesblatt 1947, Bd. 1, pp. 230 f.

4 Vgl. dazu Bonjour 108 f; Ruchti, Bd. 2, 34; Duttwyler 116 ff.

selbst in solchen Bereichen seines Handelns, die gar nicht dem Neutralitätsrecht sondern dem Friedensvölkerrecht unterliegen, eine Politik zu beobachten, die keinen der Kriegführenden unbegründetermaßen schlechter stellt als den anderen, soferne nicht besondere Umstände ein besonderes Verhalten politisch rechtfertigen. Der Neutrale wird aber in derartigen Fällen streng darauf bedacht sein müssen, seinen - auf allgemeinen politischen Erwägungen beruhenden - Entscheidungen nicht neutralitätsrechtliche Momente selbst zu unterstellen oder unterstellen zu lassen, wo dies nicht in der Tat im Neutralitätsrecht begründet ist. Er wird aber auch nichts unversucht lassen dürfen, um in der Staatengemeinschaft, die mehr denn je zur Organisierung und Institutionalisierung drängt, seinen modus vivendi zu finden, der ihn davor bewahrt, von den künftigen Weltgeschehen einfach an den Rand geschoben zu werden.

