

ABHANDLUNGEN

Die Abmachungen von Nyon und Genf (14. und 17. September 1937)¹⁾

Ernst Schmitz

1. Nach einer für internationale Konferenzen bemerkenswert kurzen Verhandlungsdauer wurde am 14. September 1937 von neun Staaten (Großbritannien, Bulgarien, Ägypten, Frankreich, Griechenland, Rumänien, Türkei, Sowjet-Union und Jugoslawien), die sich auf Einladung der französischen und britischen Regierung²⁾ in Nyon zusammengefunden hatten, das sogenannte »Arrangement de Nyon« unterzeichnet, dem am 17. September in Genf der »Accord additionnel à l'Arrangement de Nyon« zwischen denselben Staaten folgte. Man hat nicht nur die Schnelligkeit des Zustandekommens dieser Abmachungen als einen großen Erfolg begrüßt³⁾, man hat es nicht nur in Zeitschriftenaufsätzen als einen Eckstein im künftigen Bau der kollektiven Organisation der Kräfte des Friedens bezeichnet und als einen gewaltigen Schritt zur Organisation der Völkergemeinschaft gefeiert⁴⁾; in seiner Schlußansprache auf der Konferenz hat deren Präsident, der französische Außenminister Delbos, seiner Befriedigung über das Zustandekommen der Abmachungen mit folgenden Worten Ausdruck gegeben⁵⁾:

»Je crois pouvoir ajouter que par la rapidité de la procédure suivie, par le caractère pratique des décisions prises cette conférence atteste l'efficacité des méthodes de sécurité collective. Permettez-moi d'y voir un exemple typique de la solidarité internationale telle que nous la concevons.«

Geht man von dieser Auffassung aus, so kommt den Bestimmungen des Abkommens von Nyon eine über den konkreten Anlaß des Schutzes

1) Abgedruckt: Diese Zeitschr. Bd. VII, S. 940ff.

2) S. d. N. Journ. Off. 1937, S. 669.

3) Delbos in seiner Schlußansprache in Nyon am 14. Sept. 1937 (Journal des Nations, 15. Sept. 1937, S. 7) und vor der französischen Kammer (Journal Officiel 1937, S. 2470); Eden vor dem Unterhaus am 21. Okt. 1937 (Parl. Deb. Comm. Vol. 327, Sp. 57); Viscount Cranborne ebenda am 28. Okt. (Vol. 328, Sp. 304).

4) Aline Lion: La portée de la Conférence de Nyon. New Commonwealth, Bd. VI, No. 1, S. 9.

5) Journ. des Nations vom 15. Sept. 1937, S. 7.

der von »Uboot-Piraten« bedrohten Schifffahrt im Mittelmeer hinausgehende Bedeutung zu, die es allein schon rechtfertigen würde, die Verfahrensmethoden dieser Konferenz und ihre Ergebnisse einer eingehenderen Würdigung zu unterziehen, auch wenn sie allzu schnell dem Rampenlicht des öffentlichen Interesses entrückt worden sind, und auch ihre Durchführung in dasselbe mysteriöse Dunkel gehüllt erscheint wie die Tatbestände, die den Anlaß zu der Konferenz boten. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß dies nicht ohne Absicht geschehen ist, angesichts der Tatsache, daß bisher die Protokolle der Konferenz nicht veröffentlicht sind ⁶⁾, obwohl dies technisch keine Schwierigkeiten bereiten dürfte — stand doch der Konferenz der gut eingespielte Apparat des Völkerbundssekretariats zur Verfügung ⁷⁾ — und obwohl eine solche Veröffentlichung durch die wiederholt hervorgehobene grundsätzliche Bedeutung der Konferenz vollauf gerechtfertigt wäre. Auch von einer vollständigen Veröffentlichung der Verhandlungen zwischen den Regierungen, insbesondere zwischen Großbritannien und Frankreich, die zur Vorgeschichte der Konferenz gehören oder ihr folgten, hat man bisher Abstand genommen.

So ist es denn für den Außenstehenden schwierig, sich ein objektives Bild über das Verfahren zu machen, das typisch für die internationale Solidarität, wie sie von den Unterzeichnern der Abmachungen verstanden wird, sein soll; er wird sich im wesentlichen darauf beschränken müssen, die Früchte, die es getragen, zu prüfen. Immerhin lassen sich bezüglich des Verfahrens einige Feststellungen treffen, die es in einen gewissen Gegensatz zu der bisherigen Praxis stellen.

2. In seiner Schlußrede auf der Konferenz von Nyon hat der französische Außenminister festgestellt, daß die Bedeutung des Abkommens über die eines »arrangement régional limité aux intérêts des seules nations riveraines de cette mer intérieure« hinausgehe, daß eine Beeinträchtigung der Sicherheit der Schifffahrt im Mittelmeer eine Bedrohung des Welthandels darstelle ⁸⁾. Es entsprach dieser Bedeutung des Gegenstandes und der früheren Praxis, wenn neben den Anliegerstaaten auch Deutschland als europäische Großmacht ⁹⁾ zu der geplanten Konferenz eingeladen wurde, was gleichzeitig bedeutete, daß Deutschlands Recht zur Mitberatung und zum Mitbeschließen anerkannt wurde. Es mag dahingestellt bleiben, ob Polen wegen der Nichteinladung zur

⁶⁾ Der Pressedienst der Konferenz hat über die Verhandlungen in Nyon nur fünf kurze Communiqués herausgegeben; wiedergegeben im Journal des Nations vom 11., 12./13. und 15. Sept. 1937.

⁷⁾ Journal des Nations vom 9. Sept. 1937, S. 6.

⁸⁾ Journal des Nations vom 15. Sept. 1937, S. 7.

⁹⁾ Von einer Einladung an die Vereinigten Staaten oder Japan ist nichts bekannt geworden.

Konferenz den Vorwurf hätte erheben können, es werde in London noch immer als »Etat à intérêts limités« und nicht als Großmacht betrachtet ¹⁰⁾; der russische Versuch, Deutschlands Teilnahme zu beanstanden und statt dessen die ortsanwesende Regierung einladen zu lassen ¹¹⁾, war jedenfalls rechtlich nicht zu begründen; er blieb auch ohne Erfolg, ebenso wie der Protest Portugals wegen seiner Nichteinladung ¹²⁾, der zurückgewiesen wurde, weil 1.) Portugal keine Mittelmeermacht sei und 2.) keine portugiesischen Schiffe im Mittelmeer angegriffen worden seien. Und schließlich hatte man zwar Albanien als Anliegerstaat des Mittelmeeres eingeladen, doch ist nicht bekannt geworden, ob es die Einladung abgelehnt hat. Jedenfalls scheint man sich auch nicht weiter um sein Fehlen gekümmert zu haben, bis es gemeinsam mit Portugal die Spanienresolution der Völkerbundsversammlung am 2. Oktober zu Fall brachte, ein Vorgang, der aus mehr als einem Grunde zu denken gibt. Am bemerkenswertesten aber bleibt es, daß trotz der Absage Italiens und Deutschlands die Konferenz mit demselben Verhandlungsgegenstand stattfand, und dies, obwohl diese beiden Staaten nicht etwa ihr Désintéressement an der Frage erklärt, sondern vorgeschlagen hatten, mit der Angelegenheit den Nichtinterventionsausschuß zu befassen ¹³⁾. Man hat sich darauf beschränkt, die Abwesenheit der beiden Mächte zu bedauern, sich aber trotzdem für berechtigt gehalten, die Konferenz durchzuführen, da die Lage im Mittelmeer schnelle Entschlüsse verlange ¹⁴⁾. Außerdem wollte man wohl vor allem zu einem Ergebnis kommen, ehe der Völkerbundsrat sich mit dem Appell der spanischen Regierung vom 23. August auf Grund von Art. 11 der Satzung näher beschäftigte. Man fürchtete, daß die direkte Befassung des Völkerbundes mit der Frage der Sicherheit im Mittelmeer diesen einer neuen Belastungsprobe aussetzen werde, da mit Widerständen einiger Mächte gerechnet werden mußte. Durch die Einberufung der Konferenz nach Nyon wurde diese Schwierigkeit ausgeräumt. Wenn Litwinow in seiner Schlußklärung auf dieser Konferenz ¹⁵⁾ feststellte, daß der schnelle Erfolg auch dieser Konferenz darauf zurückzuführen sei, daß ihre Teilnehmer der »front de la paix« angehörten, was er dahin präzisierete:

»ils prennent position sur les bases de la sécurité collective, des

¹⁰⁾ Journal des Nations vom 7. Sept. 1937.

¹¹⁾ Russische Antwort auf die franz.-engl. Einladung zur Konferenz vom 6. Sept. vgl. Journal des Nations vom 9. Sept. 1937.

¹²⁾ Vgl. Journal des Nations vom 14. Sept. 1937, S. 1 u. 7.

¹³⁾ Inhalt der deutschen und der italienischen Absage vgl. Journal des Nations vom 10. Sept. 1937, S. 5.

¹⁴⁾ Delbos in der Eröffnungssitzung der Konferenz, Journal des Nations vom 11. Sept. 1937, S. 3.

¹⁵⁾ Journal des Nations vom 15. Sept. 1937, S. 7.

accords régionaux, de l'inviolabilité des obligations internationales et autres idées qui constituent la base du Pacte de la Société des Nations», so liegt darin jedenfalls das Zugeständnis einer gewissen einseitigen Zusammensetzung der Konferenz. So sehr auch er, wie die übrigen Teilnehmer, unterstrich, daß man sich nicht von egoistischen Beweggründen bei den einzelnen Vorschlägen habe leiten lassen, so muß doch angesichts des Ergebnisses der Konferenz angenommen werden, daß die Beteiligung Deutschlands und Italiens an den Beratungen und Entschlüssen der Konferenz ihnen ein anderes Gepräge gegeben hätte und es muß bezweifelt werden, daß die Konferenzteilnehmer sich in ihren Sonderwünschen so weitgehende Beschränkung auferlegt haben, daß ihre Abmachungen wirklich dem Gesamtinteresse aller, auch der nicht daran beteiligten Staaten, entsprächen. Diese Auffassung will der schon erwähnte Aufsatz in »New Commonwealth« zum Ausdruck bringen, wenn dort gesagt wird:

«La nature du crime et les circonstances qui la déterminaient, obligeaient les pays dont les communications maritimes étaient menacées, à prendre les décisions nécessaires malgré les regrets suscités par l'absence de l'Italie. Mais ces circonstances d'un cas de force majeure n'ont pas seulement contraint les autres puissances riveraines à procéder sans elle, elles contraignent l'Italie à accepter au moins de facto les résolutions passées dans son absence. Si un Etat ou des Etats quelconques voulaient la contraindre à accepter des engagements découlant d'un accord à la conclusion duquel elle n'a point pris part elle y verrait fort justement une atteinte portée à sa souveraineté.

Aucun pays n'a, à Nyon, imposé sa volonté nationale et les Etats qui s'y sont mis d'accord, pour la répression des pirates n'ont pas davantage imposé leur volonté collective à qui que ce soit, même pas à eux-mêmes. Le motif, le but qui les réunissait, c'est-à-dire le crime et la restauration du droit violé ont seuls dicté et discipliné ce qui s'est fait à Nyon. Les Parties Contractantes ont toujours été liées par l'Accord conclu même lorsqu'il s'agit de Puissances souveraines. Ce qui est nouveau à Nyon est le fait qu'une partie non contractante est liée, non, certes, contrainte (par la force des armes, mais) ¹⁶⁾ par la force des choses. Les pays dont les délégués s'y sont réunis se sont trouvés amenés à former corps collectif puisqu'ils ont dû y agir en qualité de sources de loi et arrêter des mesures propres à assurer le respect de la loi; et qu'en outre ce corps collectif dépasse les parties contractantes puisqu'au moins une haute partie non-contractante se trouve liée par des accords du fait social de sa solidarité avec elles.»

Hier wird die Eigenart der neuen Methode ungewollt in ihrem wahren Licht enthüllt. Ohne Rücksicht auf die zum mindesten gleich starken Interessen gleichberechtigter Staaten werden ohne deren Mitwirkung Vereinbarungen zu einem gemeinsamen Vorgehen getroffen, das seinerseits die Interessen auch aller nichtbeteiligten Staaten beein-

¹⁶⁾ Späterer Zusatz. Vgl. New Commonwealth, Dez. 1937, S. 45.

trächtig. Die Macht der Tatsachen soll dann die gleichfalls interessierten Staaten zwingen, sich mit den Ergebnissen abzufinden und die getroffene Regelung zu akzeptieren. Die Verallgemeinerung eines derartigen Verfahrens wird man kaum als erstrebenswert und der Sicherheit des Friedens dienlich ansehen können. Im übrigen erwies es sich insofern auch in Nyon als unzweckmäßig, als die Notwendigkeit des nachträglichen Ausgleichs mit Italien den Abmachungen der Konferenz nur provisorischen Charakter zuwies. Die Forderung Italiens auf Gleichstellung mit Frankreich und Großbritannien machte eine Änderung des Abkommens von Nyon erforderlich, die auf einer Sachverständigenkonferenz zwischen den drei Staaten vorgenommen wurde. Die Änderungen, über deren Ausmaß nichts bekannt geworden ist, wurden den anderen Unterzeichnern zur Genehmigung vorgelegt. Ein Widerspruch gegen die »revised arrangements«, wie sie Lord Plymouth im House of Lords am 21. November 1937¹⁷⁾ nannte, ist nicht bekannt geworden, und nach einer Mitteilung des französischen Außenministers vom 19. November 1937¹⁸⁾ in der Abgeordnetenkammer nimmt seit dem 10. November 1937 die italienische Flotte an dem Patrouillendienst teil.

3. Was nun den Inhalt des Abkommens anlangt, so kann man wohl sagen, daß das Schlagwort der »Piraterie im Mittelmeer« nicht nur die Verhandlungen der Konferenz, des Völkerbundsrats und der Völkerbundsversammlung beherrscht hat, sondern auch in der bisherigen Behandlung des Abkommens in der Literatur an erster Stelle Anlaß zu Erörterungen geboten hat¹⁹⁾. Die rechtliche Bedeutung des Abkommens erschöpft sich aber nicht in einer angeblichen Erweiterung oder Veränderung des hergebrachten Begriffs der Piraterie²⁰⁾; das wird deutlich, wenn man darangeht, den Aufbau dieses seltsamen Instruments zur Verwirklichung der kollektiven Sicherheit auf einem Teilgebiete näher zu untersuchen.

a) »La base juridique de l'accord est constituée par le préambule« heißt es in einer ersten Besprechung des Abkommens im Journal des Nations vom 13. September 1937. Die Präambel geht nun von der unbestreitbaren Tatsache aus, daß gelegentlich des spanischen Konflikts durch Uboote im Mittelmeer Angriffe auf Handelsschiffe erfolgt

¹⁷⁾ Parl. Deb., Lords, 1937, Sp. 1080.

¹⁸⁾ Journ. Off., Chambre, p. 2470.

¹⁹⁾ Vgl. Carl Schmitt, Völkerbund und Völkerrecht, 4. Jahrg. S. 351; George A. Finch, Piracy in the Mediterranean, American Journal of International Law Vol. 31, S. 659 ff.

²⁰⁾ In Wirklichkeit handelt es sich ja nur um die Gleichstellung eines Tatbestandes mit dem der Piraterie, was die Rechtsfolgen anlangt, ein Verfahren, für das sich in der Geschichte des Völkerrechts unschwer Vorgänge finden lassen, z. B. in den Verträgen über Bekämpfung des Sklavenhandels.

sind, die nicht einer der spanischen Parteien zugehörten, sondern die Flagge anderer Staaten führten. Daß diese Angriffe warnungslos und ohne Rücksicht auf die Sicherheit der Mannschaft und Passagiere erfolgt seien, wird in der Präambel nicht gesagt. Es darf wohl angenommen werden, daß die Verfasser des Abkommens sich darüber im klaren waren, daß zum mindesten bei einem Teil der Fälle auf Mannschaften und Passagiere Rücksicht genommen worden war und daß bei einem anderen Teil die Angegriffenen auf wiederholte Aufforderung nicht gestoppt hatten.

So ist es schon, was die äußeren Tatbestandsmerkmale anlangt, ungenau, diese Angriffe ohne weiteres als Verletzungen der Londoner Ubootsregeln zu qualifizieren. Aber abgesehen davon, daß es bei den widersprechenden Nachrichten nicht möglich ist, die einzelnen Fälle von Versenkungen daraufhin zu untersuchen, und die in Parl. Deb. Commons, Vol. 330, S. 142 wiedergegebene Liste angegriffener englischer Schiffe gerade hinsichtlich der Tatbestände zu dürftig ist, bleibt es auch ohnedies schwer verständlich, wie die Präambel zu der Feststellung gelangen kann

»que ces actes constituent des violations des règles du droit international énoncées dans la Partie IV du Traité de Londres du 22 avril 1930 au sujet de la destruction des navires de commerce.«

Es wird hier die Tatsache unerwähnt gelassen, daß die Londoner Regeln seekriegsrechtliche Normen sind, die, worauf in dieser Zeitschrift bereits hingewiesen wurde²¹⁾, nur im Falle eines Krieges sinnvoll zur Anwendung kommen und auch nur durch einen Kriegführenden verletzt werden können. Die Nichterwähnung dieses Umstandes ist um so verwunderlicher, als sie sonst auch von britischer Seite als »rules relating to the employment of submarines against merchant vessels in time of war« bezeichnet werden²²⁾, ja, in dem Accord additionnel vom 17. September werden sie »rules of international law with regard to warfare at sea« genannt. Auch das Arrangement von Nyon selbst geht offenbar von derselben Auffassung aus, wenn in der Präambel ausdrücklich festgestellt wird, daß keinem der spanischen Streitteile das Recht zugestanden werde

»d'exercer les droits de belligérants ou de contrôler la navigation de commerce en haute mer, même en observant les lois de la guerre sur mer.«

Es ist also ganz deutlich, daß die Signatäre des Arrangements bewußt eine seekriegsrechtliche Regel auf einen Zustand angewandt haben, den sie selbst als Friedenszustand angesehen wissen wollen. Auch die

²¹⁾ Vgl. Bd. VII, S. 842.

²²⁾ Vgl. z. B. die britische Note vom 26. Febr. 1937, durch welche die britische Regierung der Regierung Finnlands ihre Beitrittserklärung zu dem Protokoll vom 6. Nov. 1936 bestätigte.

Rede von Litwinow bei der Unterzeichnung des Arrangement von Nyon am 14. September 1937²³⁾ läßt dies erkennen.

Daß die Londoner Ubootsregeln nur im Kriege überhaupt gelten können, ergibt sich daraus, daß sie nur einen Sinn haben, wenn man davon ausgeht, daß dem Verletzer das Recht jedes Kriegführenden zusteht, feindliche oder neutrale Handelsschiffe anzuhalten, zu durchsuchen, aufzubringen und gegebenenfalls als Prise einzuziehen, also das Recht, das gerade den spanischen Bürgerkriegsparteien versagt wird. Den Juristen der Konferenz von Nyon scheint der elementare Grundsatz nicht gegenwärtig gewesen zu sein, dem schon in „The Marianna Flora“ (11 Wheaton 1 [49]) Story folgendermaßen Ausdruck gegeben hat:

„Stipulations in treaties having sole reference to the exercise of the rights of belligerents in time of war, cannot, upon any reasonable principles of construction, be applied to govern cases exclusively of another nature, and belonging to a state of peace.“

Der Accord additionnel, der sich auf Angriffe von Überwasserschiffen oder Flugzeugen bezieht, kann schon deswegen nicht direkt die Ubootsregeln heranziehen, sondern begnügt sich damit, diese Regeln nur als die Feststellung von allgemeinen »principes d'humanité« zu erklären, ähnlich wie dies auch die Resolution des Völkerbundsrates vom 5. Oktober 1937 tut²⁴⁾, nachdem die Frage der Versenkungen durch die Note der Valenciaregierung vom 21. August 1937²⁵⁾ vor den Rat gebracht worden war. Dieser stellt fest

»qu'il s'est produit des attaques contraires aux principes d'humanité les plus élémentaires qui ont inspiré les règles établies du droit international consacrées, pour le temps de guerre, par la Partie IV du Traité de Londres du 22 avril 1930, règles qui ont reçu l'adhésion formelle de la grande majorité des Etats.«

Der Völkerbundsrat stellt also keine Verletzung der Londoner Ubootsregeln fest. Wenn der Vertreter der Valenciaregierung in seinen Bemerkungen zum Resolutionsentwurf ausführt:

»Il faudrait aussi tenir compte du fait que les attaques qui sont visées dans la résolution et pour lesquelles les arrangements de Nyon ont prévu des mesures collectives, ne sont pas seulement des violations d'un caractère moral, mais constituent de véritables infractions aux règles juridiques du droit international«,

so hat er damit zweifellos recht; aber es handelt sich eben nicht um Verletzungen der Londoner Ubootsregeln, sondern um Verstöße gegen Normen des gemeinen Friedensvölkerrechts. Es bedarf keines Nachweises, daß es unzulässig ist, in Friedenszeiten auf hoher See die fried-

²³⁾ Abgedruckt Journal des Nations vom 15. Sept. 1937, S. 7. Vgl. unten Anmerkung 37.

²⁴⁾ S. d. N. Journ. Off. 1937, S. 945.

²⁵⁾ S. d. N. C. 335 M. 226. 1937. VII.

liche Handelsschiffahrt anderer Staaten durch Anhaltung, Durchsuchung, Aufbringung oder Versenkung von Fahrzeugen zu stören. Aber einer Bezugnahme auf die Bestimmungen des Londoner Flottenvertrages von 1930 und des Londoner Protokolls vom 6. November 1936, das in Ziffer II des Arrangement von Nyon noch ausdrücklich erwähnt wird, hätte es nicht bedurft, um die Unzulässigkeit von Angriffen oder Versenkungen friedlicher Handelsschiffe festzustellen. Im übrigen kann durchaus nicht immer daraus, daß im Kriege für die Kriegführenden gewisse Verbote der Benutzung bestimmter Kriegsmittel bestehen, der Schluß gezogen werden, daß es auch im Frieden verboten sei, diese Mittel zu verwenden. So ist z. B. sicher, daß die Verwendung von im sogenannten Genfer Gas-Protokoll vom 17. 6. 1925 verbotenen Stoffen zu Polizeizwecken in Friedenszeiten durchaus keine Verletzung des Protokolls ist ²⁶⁾, auch wenn Ausländer davon betroffen werden.

b) Stimmt schon die erste Feststellung einer Verletzung der Ubootsregeln nicht, so vermag auch die weitere Rechtfertigung der Bestimmungen des Arrangement nicht zu überzeugen. Es wird nämlich in der Präambel ferner erklärt, daß die bezeichneten Akte »*sont contraires aux principes d'humanité les plus élémentaires*«. Wäre wirklich der Grund für den Abschluß des Abkommens in dem Bestreben zu sehen, solche humanitätswidrigen Akte zu unterdrücken, so müßte man annehmen, daß man jegliche Handlung der gekennzeichneten Art zu unterdrücken willens war. Tatsächlich aber ist das Abkommen seinem Zweck nach beschränkt auf den Schutz der Schiffe, die nicht einer der Bürgerkriegsparteien gehören. Die elementaren Grundsätze der Humanität müßten doch wohl ohne Rücksicht auf die sonstige Rechtsstellung der Beteiligten zur Anwendung gebracht werden. Hier wird nun aber gerade der Fall ausgeschlossen, für den im Kriegsfall die Londoner Ubootsregeln auch und vor allem gelten sollten, nämlich daß es sich um Schiffe der Gegenseite handelt, die auch nur unter bestimmten Voraussetzungen versenkt werden dürfen. Gerade über diese Beschränkung des Schutzes des Abkommens auf nichtspanische Schiffe haben sich die rotspanischen Vertreter im Völkerbund bitter beklagt ²⁷⁾. Man kann sie auch nicht damit rechtfertigen, daß der Grundsatz der Nicht-Intervention es nicht gestatte, humanitätswidrige Akte seitens einer Bürgerkriegspartei gegen die andere zu verhindern ²⁸⁾. Es sei nur darauf

²⁶⁾ Vgl. Documents de la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement. Série X. Procès-verbaux de la 6me Sess. (deuxième partie). C. 4. M. 4. 1931. IX, S. 311.

²⁷⁾ Z. B. Ratssitzung vom 16. Sept. 1937 S. d. N. Journ. Off. 1937, S. 916 und vom 5. Okt. 1937, a. a. O S. 946.

²⁸⁾ Nach der Rede von Litwinow vom 14. Sept. in Nyon (Journal des Nations vom 15. Sept., S. 7) scheint dieses Argument ihm gegenüber angeführt worden zu sein.

hingewiesen, daß ein Teil der Signatare von Nyon wiederholt Schritte unternommen hat, um den spanischen Parteien die Beobachtung humanitärer Regeln nachdrücklichst nahezu legen. Wenn man aber die Verhinderung der Angriffe auf Schiffe der Parteien als Intervention ansah, so gilt dies in dem gleichen Maße von der Abwehr von Angriffen auf neutrale Schiffe; diese Angriffe sind ebenfalls Teilaktionen bei der Bekämpfung der anderen Partei mit den Mitteln des Seekrieges; sie werden doch nicht deswegen unternommen, um die Staaten, denen diese Schiffe angehören, herauszufordern oder aus anderen mit der Kriegführung nicht in Zusammenhang stehenden Motiven.

c) Schließlich stellt die Präambel fest, daß die genannten Akte »doivent être à juste titre qualifiés d'actes de piraterie«, während der englische Text diese Qualifikation ohne weiteres aus der Verletzung der Humanitätsregeln ableitet:

»constitute acts contrary to the most elementary dictates of humanity which should be justly treated as acts of piracy«.

Wenn man die Versenkung von Handelsschiffen mit dem Verbrechen der Piraterie gleichsetzte, so geschah dies nur, um die Rechtsfolgen der Piraterie auf sie anwenden zu können und um sich einen formalen Rechtstitel zum schonungslosen Vorgehen gegen die Urheber der Angriffe zu verschaffen, ohne befürchten zu müssen, daß ein nicht am Abkommen beteiligter Staat sich dagegen zur Wehr setzte, weil kein Staat sich zum Beschützer von Piraten — »hostes generis humani« — aufwerfen kann. Auf diese Weise glaubte man die Maßnahmen, die von den Signataren vereinbart wurden, als im Interesse der »communauté internationale« getroffen auch gegenüber den Staaten rechtfertigen zu können, die am Abkommen nicht beteiligt waren.

Nun wäre es zweifellos ein unzulässiges Verfahren, wenn ein Staat seine Jurisdiction über die Grenzen, die ihr durch das gemeine Völkerrecht gezogen sind, hinaus ohne Zustimmung der übrigen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft dadurch erweitern wollte, daß er einen bestimmten Tatbestand als Piraterie qualifiziert.

»Congress cannot make that piracy which is not piracy by the law of nations, in order to give jurisdiction to its own courts over such offenses«

heißt es in der Opinion von Johnson in der Entscheidung des Obersten Bundesgerichts »United Staates v. Palmer et al.«²⁹⁾.

Ebensowenig aber können mehrere Staaten vertraglich mit Wirkung für nichtbeteiligte Staaten ein von ihnen mißbilligtes Verhalten der Piraterie gleichsetzen mit der Wirkung, daß nun alle Vertragsstaaten derartige Straftaten verfolgen dürfen und Nichtvertragsstaaten

²⁹⁾ 3 Wheaton 610 (641).

dieses Vorgehen anerkennen müßten. Mit Recht heißt es in dem »Report on Piracy« des Harvard Research in International Law: ³⁰⁾

»By treaty two or more states may agree to an extension of jurisdiction over certain additional offences which they assimilate to piracy — for instance slave trading — but even these agreements are effective only between the parties and cannot justify governmental action which injures the interests of other states contrary to the traditional law of nations.«

Wenn man in Nyon eine Rechtstechnik anwandte, deren man sich bereits in älteren Verträgen bedient hatte, so erfährt freilich der Begriff der Piraterie damit ebensowenig wie früher eine Erweiterung oder eine inhaltliche Änderung, wird vielmehr als gegeben vorausgesetzt. Wie man ihn auch bestimmen mag, sicher ist jedenfalls, daß die Taten der Piratenschiffe sich wenigstens theoretisch gegen Schiffe aller Nationen ohne Unterschied richten. Dies schließt im allgemeinen ein Handeln aus politischen Motiven und daher auch die Behandlung von Kriegsschiffen als Piraten ³¹⁾ aus. Nun mag zwar die Gleichstellung der Uboote mit Piratenschiffen vielleicht deswegen besonders naheliegen, weil ihre Nationalität, wenigstens in getauchtem Zustand, durchweg nicht festzustellen ist, daher auch nicht das Motiv jedes einzelnen von ihnen vorgenommenen Aktes klargestellt werden kann, was allerdings für Flugzeuge nur zum Teil und für Überwasserfahrzeuge im allgemeinen überhaupt nicht zutrifft; aber die Signatare von Nyon konnten nicht im unklaren darüber sein, daß es sich in Wirklichkeit nicht um Piratenunternehmungen handelte. Bei den in den eigentlichen Bestimmungen des Arrangement und auch im Accord additionnel kurzweg als »actes de piraterie« bezeichneten Handlungen kann man den politischen Charakter nicht ernsthaft in Frage stellen, ganz gleichgültig, welche Nationalität die Uboote bzw. die Überwasser- oder Luftfahrzeuge besitzen. Ihr Vorgehen entsprang, auch nach der Meinung der Signatare, politischen Motiven, nämlich die eine oder andere Bürgerkriegspartei in ihrem Kampf zu unterstützen, indem die Versorgung der anderen von der Seeseite gefährdet wurde.

³⁰⁾ American Journal of International Law, Vol. 26 (1932) Supplement S. 782. Ganz ähnlich der Rapport Matsuda: Comité d'experts pour la codification progressive du droit international. Rapport au Conseil. S. d. N. C. 196. M. 70. 1927. V. S. 118.

³¹⁾ Vgl. den Bericht Matsuda, a. a. O. S. 117: »En règle générale, les bateaux privés peuvent, seuls, commettre des actes de piraterie. Un cuirassé d'Etat, ou bateau public, tant qu'ils conservent ce caractère, ne peuvent jamais être traités comme des pirates. S'ils commettent des actes de déprédation ou de violence injustifiés, réparation leur sera demandée par l'Etat dont ils portent le pavillon, qui doit infliger les pénalités appropriées au commandant et à l'équipage et payer aux victimes de ces actes les dommages-intérêts légitimes. Au cas où l'équipage d'un bateau de guerre, ou d'un autre navire public, se révolte et croise en mer pour son propre usage, le bateau cesse d'être public et les actes de violence qu'il pourra commettre seront considérés comme des actes de piraterie.«

4. Gibt es nun einen sich aus dem Zweck des Abkommens ergebenden Grund, warum man nicht auf die allgemeine und unbestreitbare Unzulässigkeit der Versenkung von Handelsschiffen fremder Nationen in Friedenszeiten abstellte, sondern bewußt eine Regel des Seekriegsrechts heranzog?

Man könnte daran denken, daß die Konferenzstaaten oder die Verfasser des ursprünglichen Entwurfs zu der Überzeugung gekommen waren, daß man bei dem Umfang, den die Operationen zur See angenommen hatten, den Streitteilen doch in gewissem Umfange die Rechte von Kriegführenden zugestehen müsse, daß man von einem eigentlichen Friedenszustand nicht mehr sprechen könne und daß man deshalb die Kollektivmaßnahmen auf besonders schwere Verstöße gegen allgemein anerkannte Grundsätze beschränken wollte, im übrigen es aber den einzelnen betroffenen Staaten zu überlassen wünschte, inwieweit sie Einwirkungen auf die ihre Flagge führenden Schiffe, die über das in Friedenszeiten Übliche hinausgehen, dulden oder wie sie sie ahnden wollten.

Man hätte diesen Zweck durch eine genaue Umschreibung der fraglichen Tatbestände ohne große Schwierigkeit erreichen können, ohne daß man auf die Londoner Uboatsregeln Bezug nahm; man hätte dann auch besser auf den jeweiligen Erfolg des rechtswidrigen Vorgehens abstellen können. Denn es ist ja nicht ohne weiteres einzusehen, daß man die Unterscheidung zwischen Versenkungen unter Beobachtung der Regeln und solchen, die eine Verletzung derselben darstellen, damit rechtfertigen kann, man könne den Dieb nicht ebenso bestrafen wie den Mörder ³²⁾.

Allerdings blieb dann immer noch die Tatsache bestehen, daß man in die Völkerrechtsverletzungen eine Unterscheidung hereinbrachte, über deren Zweckmäßigkeit man streiten kann. Nicht mit Unrecht hat der Vertreter der Valenciaregierung im Völkerbundsrat ³³⁾ darauf hingewiesen, daß die Einteilung der nach allgemeinem Völkerrecht unzulässigen Angriffe in solche, die von einer Kollektivsanktion bedroht würden und solche, deren Abwehr den einzelnen Staaten überlassen bliebe, notwendigerweise zur Folge habe, daß man letztere bis zu einem gewissen Grade als erlaubt oder doch die Interessen der Allgemeinheit nicht berührend ansehe. Dieser Kritik hielt Delbos in derselben Sitzung entgegen:

»Il est cependant naturel que des actes moins graves n'entraînent pas la même répression et qu'un accord comportant une telle assimilation n'aurait été ni juste ni possible, ce qui ne veut pas dire, encore une fois, que ces derniers actes soient admis.«

³²⁾ Vgl. das Zitat aus der Rede von Litwinow unten Anm. 37.

³³⁾ Sitzung vom 16. Sept. 1937, S. d. N. Journ. Off. S. 916.

Hier zeigt sich, daß man bis zu einem gewissen Grade den Ausmaßen, die der spanische Bürgerkrieg angenommen hatte, Rechnung tragen wollte. Dann aber bleibt es eine Inkonsequenz, wenn man in dem Abkommen ausdrücklich den Parteien die Rechte der Kriegführenden absprach. Freilich mag sich dies aus der Entstehungsgeschichte erklären. Offenbar waren schon in den ersten Entwürfen die Ubootsregeln in Zusammenhang mit der Piraterie gebracht; dagegen fehlte wohl die ausdrückliche Feststellung, daß den Parteien nicht die Rechte der Kriegführenden zuerkannt würden. Gleich am ersten Konferenztage scheint nun die Frage von Litwinow aufgeworfen worden zu sein und zu lebhaften Diskussionen mit der französischen Delegation geführt zu haben³⁴⁾. In einem Artikel im Journal des Nations vom 12./13. September (S. 3) — vor Veröffentlichung des abgeänderten Entwurfs — wird auf den Widerspruch hingewiesen, der darin liege, daß man einerseits die Rechte der Kriegführenden den Parteien nicht geben wolle, andererseits aber sich auf die Londoner Regeln berufe, die nur auf Kriegführende Anwendung fänden. Nach Veröffentlichung des Textes ergibt sich, daß die ausdrückliche Nichtzuerkennung der Rechte der Kriegführenden im Abkommen enthalten ist und nun wird festgestellt, die juristischen Widersprüche seien verschwunden³⁵⁾, obwohl der nunmehr gänzlich unverständliche Hinweis auf den Londoner Vertrag stehen geblieben ist.

Diese Angaben über die Entstehungsgeschichte erklären vielleicht, warum die Ubootsregeln in den Text des Abkommens hereingebracht waren, sie geben aber keinen Aufschluß darüber, warum man sie nicht aus dem Abkommensentwurf wieder entfernt hat.

Wenn man schon eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Beeinträchtigungen der Schifffahrt treffen wollte, so bleibt zu fragen, warum man die Grenze gerade durch Heranziehung der Londoner Ubootsregeln bestimmte.

a) Zunächst wäre zu prüfen, ob man wirklich eine klare Scheidung zwischen den Tatbeständen gemacht hat. Zwar ist Ziffer II des Abkommens von Nyon eindeutig; aber die schon erwähnte unklare Fassung der Präambel gibt zu Zweifeln Anlaß. Das ist mit Recht gleich nach dem Abschluß hervorgehoben worden, wobei die verschiedene Auffassung der beiden Großmächte, die letzten Endes für die Fassung der Bestimmung verantwortlich sind, betont worden ist³⁶⁾:

»La conclusion à tirer de ce préambule est que tout sous-marin, même s'il arraisonne seulement un navire de commerce doit être considéré comme pirate et traité comme tel.

34) Journal des Nations vom 11. Sept. 1937 S. 3.

35) Journal des Nations vom 15. Sept. 1937 S. 1.

36) Journal des Nations vom 15. Sept. 1937 S. 1.

M. Yvon Delbos, à une question qui lui fut posée: «Est-ce qu'un navire de guerre français a le droit de couler un sous-marin qui attaque un navire de commerce grec ou yougoslave, même si ce sous-marin observe les règles de Londres?» répondit fort justement: «non seulement le droit, mais le devoir».

A la même question pourtant, les Britanniques répondent par un «non», et ce non est également justifié par le texte de Nyon. Car ce texte n'est impératif qu'en ce qui concerne les sous-marins n'appliquant pas les règles de Londres. Ces sous-marins doivent être obligatoirement «contre-attaqués et, si possible, détruits».

Es scheint, als ob die englische Regierung ihren Standpunkt wenigstens teilweise in bezug auf Flugzeugangriffe geändert habe, für die ja nach dem Genfer Zusatzabkommen entsprechende Regeln gelten sollen. Denn obwohl nach einer im Unterhause abgegebenen Erklärung Edens im Falle des am 30. Oktober 1937 durch ein Flugzeug versenkten britischen Dampfers »Jean Werms« »prior notice was given by the aeroplane of its intention to attack the ship«, antwortete er auf eine Frage des Colonel Wedgwood: »Are we right in supposing that this is a case of piracy typical of what we intended to stop?« ausdrücklich: »That is exactly how I should regard it on my present information«.

Schließlich zeigt auch Ziffer III des Arrangement von Nyon, daß eine strenge Beschränkung auf Verletzungen der Londoner Ubootsregeln nicht beabsichtigt war. Diese Regeln schließen die Versenkung eines Schiffes ohne Rücksicht auf Besatzung, Passagiere und Schiffspapiere nicht unter allen Umständen aus. Zulässig bleibt sie bei gewaltsamem Widerstand oder »persistent refusal to stop on being duly summoned«. Wenn man die Bezugnahme auf die Ubootsregeln streng gemeint hätte, so würde man unter Umständen Versenkungen ohne Rücksicht auf die Besatzung, wenn auch nicht als zulässig, so doch als nicht der Kollektivsanktion unterliegend angesehen haben. Das ist aber offenbar nicht der Fall; denn es dürfte bei der Anwendung der Ziffer III in der Mehrzahl der Fälle überhaupt nicht möglich sein, — jedenfalls dann nicht, wenn der Angriff Erfolg gehabt hat — festzustellen, ob er erst nach bewaffnetem Widerstand oder nach Nichtbefolgung eines wiederholten ordnungsmäßigen Befehls zum Stoppen erfolgt ist.

b) Man muß sich darüber klar sein, daß die Ubootsregeln nur dann wirklich zur Abgrenzung der verschiedenen Tatbestände herangezogen werden können, wenn man den Streitparteien die Rechte von Kriegführenden zubilligt; denn nur dann wäre es sachlich gerechtfertigt, eine Unterscheidung nach Art der Ubootsregeln bezüglich der Aktionen gegenüber nichtbeteiligten Schiffen dritter Staaten zu machen, die dann gewissermaßen die Rolle der Neutralen hätten. Bei Zugeständnis der Kriegführenden-Rechte hätten die Schiffe neutraler Staaten nicht das Recht, sich der ordnungsmäßigen Anhaltung und Durchsuchung durch

die Kriegsschiffe eines der Streitteile mit Gewalt zu widersetzen, und es bestände für die anhaltenden Uboote kein Anlaß zur Versenkung unter Außerachtlassung der Ubootsregeln. Hier aber wird in keiner Weise bestimmt, daß ein Recht zum Widerstand nicht besteht; ein sich näherndes Uboot muß also darauf gefaßt sein, sich einer Gefahr auszusetzen, wenn es vorzieht, die allgemeinen Regeln des Prisenrechts zu beobachten. Die Folge ist entweder die, daß das Uboot sich über die Londoner Regeln hinwegsetzt oder daß es überhaupt von jeder Anhaltung und Durchsuchung absieht. Daß das eine oder das andere geschehen würde, ließ sich voraussehen, und da man mit einer Wirksamkeit der Abmachungen rechnete, mußte die zweite Alternative als wahrscheinlich gelten³⁷⁾. Wenn in der Unterhaussitzung vom 1. November 1937 von dem britischen Außenminister die Tatsache hervorgehoben wird, daß die Überlegenheit zur See bei Franco liege und gleichzeitig versichert wird:

»One of the results of the Nyon Agreement, *though not its aim* has been, to facilitate the arrival of large quantities of material to Spanish Government ports . . . etc.«

so ist dies nicht sehr überzeugend. Aber wie dies auch sein möge, es hätte jedenfalls viel näher gelegen, überhaupt nicht zwischen den Verstößen gegen die Londoner Regeln und den sonstigen Übergriffen gegen die neutrale Schifffahrt zu unterscheiden, wenn man die Ausnutzung der Seeherrschaft durch Franco überhaupt verhindern wollte.

c) Die Annahme liegt nahe, daß die Bezugnahme auf die Londoner Ubootsregeln in das Abkommen von Nyon aus anderen Gründen heringebracht oder doch darin beibehalten worden ist, die mit der Unterdrückung der »Piraterie« im Mittelmeer unmittelbar nichts zu tun haben. Offenbar kann man — angesichts der unbestreitbaren Rechtswidrigkeit jeglicher Angriffe auf die Handelsschifffahrt in Friedenszeiten — nicht behaupten, daß die Verweisung auf die Ubootsregeln praktisch zweckmäßig gewesen sei, um für alle Konferenzteilnehmer eine gemeinsame Basis zu haben und Bedenklichkeiten der kleineren Mächte auszu-

³⁷⁾ In der Rede Litwinows vor der Unterzeichnung des Arrangement von Nyon (Journal des Nations, 15. Sept., S. 7) heißt es: »Je suis particulièrement satisfait que la Conférence ait pris en considération et ait enregistré dans l'accord, de façon à ne pas permettre de mésinterprétations, le refus de reconnaître qu'aucun parti n'a des droits de belligérant, et donc le droit d'arrêter des navires de commerce en haute mer, et encore moins de les couler. Nous désirions, il est vrai, que toutes illégalités de ce genre soient immédiatement punies, même si les règlements établis par des conventions pour temps de guerre devaient être appliqués. La réponse qu'on m'a faite est qu'il ne peut pas y avoir la même punition pour un voleur ou pour un assassin; que, en fait, couler un navire de commerce par un sous-marin était pratiquement impossible, si ces règles étaient observées; et que, si néanmoins, la piraterie ne cessait pas, malgré le présent accord, d'autres mesures seraient discutées.«

räumen, obwohl einige Sätze aus der Eröffnungsrede von Delbos vom 10. September 1937³⁸⁾ in diesem Sinne gedeutet werden könnten.

Der Wunsch ist verständlich, daß man die Geltung dieser Regeln nicht dadurch abschwächen lassen wollte, daß schon in einem Bürgerkrieg größeren Ausmaßes Präzedenzfälle hingenommen wurden, ohne daß eine Reaktion der Gemeinschaft der Staaten eintrat. Aber anscheinend verband sich damit noch die weitere Absicht, den Ubootsregeln eine bestimmte Auslegung zu geben und ihre Bedeutung zu verstärken. Diese Vermutung wird bestätigt, wenn man den Zusammenhang, in den sie hier gestellt sind, näher betrachtet.

Die Gleichstellung von Ubooten, die die Londoner Regeln verletzen, mit Piraten erinnert an die Verhandlungen der Konferenz von Washington von 1921/22, als deren Ergebnis Art. III des Vertrages vom 6. Februar 1922 Relating to the use of submarines and toxical gases in warfare folgendes bestimmt:

«The Signatory Powers, desiring to insure the enforcement of the humane rules of existing law declared by them with respect to attacks upon and the seizure and destruction of merchant ships, further declare that any person in the service of any Power who shall violate any of those rules, whether or not such person is under orders of a governmental superior, shall be deemed to have violated the laws of war and shall be liable to trial and punishment as if for an act of piracy and may be brought to trial before the civil or military authorities of any Power within the jurisdiction of which he may be found.»

Dieses Abkommen ist nicht in Kraft getreten und im Londoner Flottenvertrag von 1930 ist eine derartige Gleichstellung von Verletzern des Teils IV mit Piraten nicht vorgesehen. Wenn jetzt Verletzungen der Londoner Ubootsregeln in einem Falle, wo diese der Natur der Sache nach gar nicht anwendbar sind, als Piraterie gebrandmarkt werden, so muß darin ein Versuch gesehen werden, an die Bestimmungen des Protokolls vom 6. November 1936 weitere Folgen zu knüpfen, d. h. eine Verletzung der Regeln mit einer verstärkten Sanktion zu versehen.

Rechtlich verbindlich ist dies für die anderen Unterzeichner natürlich ebensowenig oder noch weniger, als diese durch eine bestimmte Auslegung verpflichtet werden könnten, die ein Teil der Unterzeichner oder auch alle ursprünglichen Signatare nach dem Beitritt weiterer Staaten den Bestimmungen des Protokolls geben wollten. Denn auch eine authentische Interpretation kann nur auf den übereinstimmenden Willen aller Signatare und später beigetretenen Staaten gegründet

³⁸⁾ Journal des Nations vom 11. Nov. 1937, S. 3: «Dans l'invitation qui vous a été adressée, a été prévu le renforcement des règles du droit international en ce qui concerne la navigation maritime. Il n'est pas dans nos intentions de vous proposer l'adoption de principes qui ne soient déjà universellement reconnus. . . .»

werden. Hier handelt es sich aber um mehr als eine bestimmte Auslegung der Ubootsregeln; denn es dürfte nicht zu bestreiten sein, daß eine Verletzung von Normen des Kriegsrechts nicht ohne weiteres den Verletzer mit dem Piraten auf eine Stufe stellt.

Es ist zum mindesten ein ungewöhnliches Verfahren, wenn ein Teil der Signatäre des Protokolls von 1936 ihm eine Bedeutung geben wollen, die ihm seinem ursprünglichen Sinn nach nicht zukommt, ohne sich mit den Mitunterzeichnern ins Benehmen zu setzen. Es muß vor allem auch das Recht Rumäniens, das dem Ubootsprotokoll zur Zeit der Konferenz von Nyon noch gar nicht beigetreten war³⁹⁾, bezweifelt werden, dieses auszulegen oder Verletzungen desselben festzustellen.

Nicht, weil es sich um Verstöße gegen die Londoner Ubootsregeln handelt, könnten die Ubootsangriffe im Mittelmeer mit Akten der Piraterie gleichgestellt werden, sondern höchstens deshalb, weil es sich um Angriffe auf Handelsschiffe in »Friedenszeiten« handelt. Diese Auffassung steht mit der früheren Praxis im Einklang, Insurgentenschiffe, auch wenn sie von der legalen Regierung zu Piraten erklärt worden sind, erst dann und nur dann als Piraten zu behandeln, wenn sie sich zu Angriffen auf Schiffe anderer haben verleiten lassen⁴⁰⁾. Der oben erwähnte Bericht von Matsuda will hier sogar noch eine weitere Einschränkung machen, wenn er der Regel hinzufügt:

»à moins que ces actes ne soient inspirés par des motifs purement politiques, auquel cas il serait d'une rigueur excessive de les traiter comme des ennemis déclarés de la communauté des Etats civilisés.«

Man kann sich wohl fragen, ob die Diffamierung des innenpolitischen Gegners eine Methode ist, die es verdient, auch international angewandt zu werden, ob es zweckdienlich ist, den Versuch zu unternehmen, auf dem Umwege über das Abkommen von Nyon an die Londoner Regeln den Satz wieder anzufügen, den man kurz nach dem Weltkriege im Hinblick auf die Führung des Ubootkrieges durch Deutschland in das Washingtoner Abkommen vom 6. Februar 1922 einzusetzen für gut fand, über dessen oben angeführten Artikel III ein Sachkenner, der französische Admiral Castex in seinen „Théories stratégiques, T. IV. (Paris 1933) S. 319 das folgende scharfe Urteil fällt:

»Cet article est de la plus haute fantaisie. Il est inadmissible, à cinq puissances, d'instaurer de la sorte un droit nouveau et de l'imposer à toutes les autres nations sans considération pour leur propre souveraineté. Cette extension dictatoriale du crime de piraterie au cas présent, avec compétence obligée des tribunaux neutres, est insoutenable au triple point de vue juridique, politique et moral.«

³⁹⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 842 Anm. 6.

⁴⁰⁾ Vgl. Fontes juris gentium B I, 2, Pars 1, S. 867ff. Vgl. auch Finch, American Journal of International Law Vol. 31, S. 664.

Bei der Unklarheit der Fassung der Präambel legt die Verquickung der Londoner Ubootsregeln mit der Piraterie und ihre Zurückführung auf »most elementary dictates of humanity« den Gedanken nahe, es habe das Bestreben bestanden, die Versenkung von Handelsschiffen in jedem Falle für völkerrechtswidrig zu erklären und sowohl die Ausnahmen, die sich noch in den Ubootsregeln finden, weiter einzuschränken, als auch festzulegen, daß Versenkungen von Schiffen stets unzulässig seien, wenn nicht für die Sicherheit der Besatzung Sorge getragen sei, daß also auch Versenkungen von Schiffen in feindlichem Geleit oder in Sperrgebieten verboten seien oder warnungslose Versenkungen feindlicher Schiffe auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Repressalien gerechtfertigt werden könnten.

Die Feststellung, daß es sich um allgemeine Humanitätsregeln handle, die nur in den genannten Bestimmungen ihren Ausdruck für das Seekriegsrecht gefunden hätten, ermöglicht ihre Anwendung auch auf Flugzeuge, wie dies im Accord additionnel vom 17. September 1937 zum Ausdruck gekommen ist. Es wird sich aber kaum behaupten lassen, daß diese seekriegsrechtlichen Regeln auch ohne weiteres für den Luftkrieg gelten, wie auch die Haager Luftkriegsregeln von 1923 nicht als geltendes Völkerrecht angesehen werden können.

Setzt man die Grundsätze der Humanität in dieser Weise mit den Regeln des Völkerrechts gleich, so heißt das den Wert der Unterzeichnung des Ubootsprotokolls oder des Beitritts zu diesem in unzulässiger Weise herabsetzen, weil man damit für Nichtunterzeichner eine Bindung annimmt, soweit ihnen daran liegt, als Kulturstaaten angesehen zu werden. Diese Auffassung aber steht in ersichtlichem Widerspruch zu der Erklärung, die sich sowohl in Art. 22 Schlußabsatz des Londoner Flottenvertrages wie in Abs. 5 des Protokolls vom 6. November 1936 findet und wonach alle Unterzeichner einen möglichst zahlreichen Beitritt zu den Regeln für wünschenswert erachten.

Die Feststellung in einem Vertrage, daß gewisse Bestimmungen als »règles établies du droit international« angenommen oder anerkannt werden, teilt den Kompromißcharakter, den jeder völkerrechtliche Vertrag seiner Natur nach hat. Verbindlich werden diese Regeln erst mit dem Inkrafttreten des Vertragsinstrumentes. Es mag sein, daß sie zwischen den Vertragspartnern auch über die Dauer des Vertrages hinaus gelten, wie dies in Art. 23 Z. 1 des Londoner Flottenvertrages ausdrücklich bestimmt ist; es könnten auch die Vertragsstaaten nicht protestieren, wenn Nichtunterzeichner ihr Verhalten ihnen gegenüber danach einrichteten oder bereits vorher danach sich verhalten hätten, wie sie auch eine Beitrittserklärung nicht zurückweisen könnten; was aber die Verbindlichkeit dieser Regeln für dritte Staaten anlangt, so bedürfen auch sie der Annahme durch die Nichtunterzeichner und unter-

scheiden sich insoweit in nichts von anderen dem Beitritt anderer Staaten ausdrücklich offenen Vertragsbestimmungen.

5. Die Maßnahmen, die nach Ziffer II des Arrangement von Nyon die an den Kollektiv-Aktionen gegen Uboote teilnehmenden Staaten zu treffen sich für berechtigt halten, bestehen im sofortigen Gegenangriff gegen ein Uboot, das ein nicht-spanisches Handelsschiff angreift

»d'une manière contraire aux règles de droit international énoncées dans le traité international de limitation et de réduction des armements navales signé à Londres le 22 avril 1930 et confirmé dans le Protocole signé à Londres le 6 novembre 1936.«

Das Ziel dabei ist die Zerstörung des angreifenden Ubootes. In Ziffer III wird diese Bestimmung der Ziffer II für anwendbar erklärt auf jedes Uboot, welches in der Nähe des Ortes sich befindet, wo ein derartiger Angriff stattgefunden hat, wenn

»les circonstances dans lesquelles ce sous-marin a été rencontré, autorisent à penser qu'il est l'auteur de l'attaque.«

Es soll also auf bloßen Verdacht hin ein Uboot, gleich welcher Nationalität, angegriffen und nach Möglichkeit zerstört werden, d. h. es sollen endgültige Tatsachen geschaffen werden, die nicht wieder gutzumachen sind, wenn sich der Verdacht später als irrig herausstellt. Wie schwierig es ist, überhaupt festzustellen, ob ein Ubootsangriff erfolgt ist, beweist der Fall des »Basilisk«. Die Bestimmung der Ziffer III ist deswegen besonders bemerkenswert, weil die Vertragsschließenden damit gegenüber eventuell ganz unbeteiligten Schiffen ein Verfahren zur Anwendung bringen, das mit eben den Humanitätsregeln in Widerspruch steht, deren Durchsetzung gerade als der Zweck des Abkommens bezeichnet worden ist.

Überhaupt ist Ziffer III eine in ihrer Schärfe ohne Vorgang dastehende Bestimmung, wenn man sie mit den geltenden innerstaatlichen Gesetzen über die Bestrafung der Piraterie vergleicht, etwa mit dem französischen Gesetz vom 10. April 1825⁴¹⁾, einem Gesetz, das übrigens erst nach Verständigung mit den hauptsächlichsten Seemächten erlassen worden ist⁴²⁾. Nach diesem Gesetz werden die Besatzungen von Piratenschiffen den Seegerichten zugeführt und die Piratenschiffe verfallen als gute Prise. Die Verurteilung der Piraten kann aber erst erfolgen, nachdem über die Gültigkeit der Prise entschieden worden ist.

Zwar hat das im Abkommen von Nyon vorgesehene Verfahren den

⁴¹⁾ Loi pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime, Bulletin des Lois, 8^e Série, tome 2, 1825, S. 213ff. Eine Zusammenstellung der geltenden Gesetze über die Bestrafung der Piraterie in American Journal of International Law. Vol. 26 (1932) Suppl. S. 891ff.

⁴²⁾ Vgl. Charet, Notions de droit maritime international, Paris 1907, S. 36.

Vorteil, daß, wenn es gegen einen Schuldigen angewandt wird, Schwierigkeiten und diplomatische Verwicklungen bei der Aburteilung überlebender »Piraten« vermieden werden⁴³⁾ und daß, falls es sich um ein unschuldiges Uboot handelt, der Nachweis eines humanitätswidrigen Überfalls durch Kriegsfahrzeuge der Unterzeichnermächte mangels Vorhandenseins von Zeugen schwer zu erbringen ist.

Die Folge dieser Vorschrift der Ziffer III ist aber, daß am Abkommen nicht beteiligte Staaten, die bestrebt sind, internationale Konflikte zu vermeiden, sich gezwungen sehen, ihre Uboote aus dem Mittelmeer fernzuhalten; für sie ist damit das Befahren des Mittelmeeres mit Ubootstreitkräften praktisch ausgeschlossen. Sie sind außerdem insofern benachteiligt, als die Vertragsparteien sich in Ziffer V c bestimmte Zonen reservieren, in denen sich ihre Uboote aufhalten können. Die Vertragsschließenden haben ferner die Möglichkeit, ihre Uboote über Wasser in Begleitung eines Überwasserschiffes frei herumfahren zu lassen. Schließlich wird durch die Bestimmung der Ziffer V Abs. 2 auch den Ubooten nichtbeteiligter Staaten der Aufenthalt in den Territorialgewässern ganz allgemein verboten, während für die Uboote der Vertragsschließenden durch den Verweis auf Ziffer V b — Ziffer V c gilt nur für Uboote der Beteiligten — eine wichtige Ausnahme geschaffen wird.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß neun Staaten, von denen ein Teil jedenfalls nicht einmal unmittelbare Anlieger des Mittelmeeres sind, sich das Recht zuerkennen, dieses Meer für eine Kategorie von Kriegsfahrzeugen anderer Nationen schon in Friedenszeiten praktisch zu sperren und so dem Grundsatz der Freiheit der Meere einen empfindlichen Schlag zu versetzen.

6. Nach alledem erscheint es mehr als zweifelhaft, ob die Abmachungen von Nyon und Genf wirklich die geeignetsten Maßnahmen bedeuten, um die anerkannte Unsicherheit im Mittelmeer zu beseitigen. Es fragt sich, ob dieser Zweck nicht auf andere Weise hätte erreicht werden können ohne die recht bedenklichen Nebenwirkungen, auf die im vorstehendem aufmerksam gemacht wurde, ohne die Schaffung neuer Konfliktmöglichkeiten, die durch die Fassung des Abkommens gegeben sind und ohne die angeblich nicht beabsichtigten praktischen Auswirkungen, auf die der englische Außenminister in der Unterhaus-sitzung vom 1. November 1937 hingewiesen hat. Der Sachlage hätte es jedenfalls mehr entsprochen, wenn man sich dazu entschlossen hätte, den Parteien des spanischen Bürgerkrieges die Rechte der Kriegführenden zur See zuzuerkennen; dann wäre jeder Anlaß weggefallen, den Handelskrieg zur See unter Außerachtlassung der Ubootregeln zu führen.

⁴³⁾ Auf die Möglichkeit derartiger Konflikte weist mit Recht Finch, a. a. O. S. 663 hin.

Die Konferenzstaaten waren der festen Überzeugung, daß die von ihnen getroffene Regelung ausreichend sein würde, um die Angriffe auf nicht-spanische Schiffe im Mittelmeer dauernd zu unterbinden. Sie wurden in dieser Meinung dadurch bestärkt, daß nach Abschluß der Abkommen eine Zeitlang Angriffe nicht mehr erfolgten und waren daher Ende des Jahres 1937 dazu übergegangen, die Überwachungsstreitkräfte zu verringern 44).

Nachdem dann schon im Januar wieder Angriffe auf Handelsschiffe vorgekommen waren, löste der Untergang des britischen Dampfers »Endymion« neue Maßnahmen, nicht aller Signatare, aber der drei Mächte aus, die die Überwachung übernommen hatten. Die »Endymion« war am 31. Januar 1938 in der englischen Überwachungszone, anscheinend durch ein Torpedo, zum Sinken gebracht worden, wobei der größte Teil der Besatzung ums Leben kam 45). Wenige Tage später, am 4. Februar, wurde der britische Dampfer »Alcira«, etwa 20 Meilen südöstlich von Barcelona, von zwei Flugzeugen versenkt, nachdem die Besatzung 5 Minuten vorher zum Verlassen des Schiffes aufgefordert worden war, so daß Verluste an Menschenleben nicht eintraten 46). Die britische Regierung glaubte, wie von dem britischen Außenminister im Unterhause am 7. Februar erklärt wurde 47), annehmen zu können, daß die Angreifer zu den Luftstreitkräften der Regierung Franco gehörten.

Daß die von den Unterzeichnern der Abkommen eingeschlagene Richtung grundsätzlich falsch war, mußte noch deutlicher in Erscheinung treten, als ihre Annahme, man sei der Piraterie im Mittelmeer ein für allemal Herr geworden, sich als irrig erwies. Dann waren sie schon aus Prestige Gründen gezwungen, auf dem Wege der einseitigen selbständigen Regelung einer Frage, die alle Mächte interessiert, fortzuschreiten.

Obwohl die neuen Maßnahmen, zu denen sich Großbritannien, Frankreich und Italien entschlossen, weit über die Abmachungen von Nyon hinausgehen, hielt man es nicht mehr für nötig, mit den übrigen Signataren der Abmachungen von Nyon und Genf in Verhandlungen einzutreten, sondern begnügte sich mit einer Mitteilung der getroffenen Maßnahmen an diese, ebenso wie man sich darauf beschränkte, die Vereinigten Staaten, Deutschland und Portugal davon zu informieren 48).

Die Initiative lag anscheinend wieder auf britischer Seite. Die

44) Vgl. die Erklärung von Duff Cooper im Unterhause am 1. Febr. 1938, Parl. Deb., Comm., vol. 331, Sp. 39.

45) Bericht über den Hergang der Versenkung vgl. Parl. Deb., Comm., Vol. 331, Sp. 38.

46) Über die näheren Umstände vgl. Times, 5. Febr. 1938.

47) Vgl. Parl. Deb., Comm., Vol. 331, Sp. 659.

48) Vgl. die Erklärung Edens im Unterhause. Parl. Deb. Comm. Vol. 331, Sp. 659.

britische Regierung hat die folgende Mitteilung an die beiden Parteien des Bürgerkrieges gelangen lassen, aus der die Art des geplanten Vorgehens ersichtlich ist 49):

»The two parties to the Spanish conflict are aware that the naval forces of certain Powers with special interests in the Mediterranean were authorised under the Arrangement concluded at Nyon to take certain measures for the better protection of merchant ships, not belonging to either of the Spanish parties in conflict, from interference on the High Seas in a manner contrary to the rules above referred to. Recent experience has, however, shown that these measures as at present applied are not sufficient to protect merchant shipping against illegal attack. In these circumstances, His Majesty's Government are forced to the conclusion that, in order to secure adequate protection for British shipping and in the interests of the safety of the shipping of other nations, it is necessary to proceed to further measures in addition to those provided for under the Nyon Agreement. They, therefore, desire to inform the Spanish Government and the Salamanca authorities that if from now onwards a submarine is detected submerged in the zone in the Western Mediterranean in which the British Fleet operates in accordance with the division of the area agreed upon between the French and Italian Governments and His Majesty's Government, it will be considered as contemplating an attack on merchant shipping. His Majesty's Government will not tolerate submarines being submerged in this zone, and orders have accordingly been given to His Majesty's warships that if a submarine is found so submerged henceforth it shall be attacked.«

Die hier vorgesehenen Maßnahmen haben nach einer gleichzeitig abgegebenen Erklärung des britischen Außenministers im Unterhause die Billigung der französischen und italienischen Regierung gefunden, die ihrerseits ähnliche Anweisungen für die ihnen zugewiesenen Zonen gegeben haben, die gleichzeitig 50) mit den britischen Instruktionen in Wirksamkeit treten sollten.

Die drei Mächte haben mit der Haltung, die sie nunmehr eingenommen haben, ihre frühere »Rechtsauffassung« zum Teil aufgegeben.

Die Tatsache der Mitteilung der gegebenen Anordnungen an die »spanische Regierung« und die »Salamancabehörden« steht in einem gewissen Gegensatz zu der früher vertretenen Auffassung, daß es sich bei den Versenkungen um Piratenakte handle, also um Verbrechen, für deren Urheber kein Staat ein Schutzrecht beanspruchen, für die aber auch kein Staat verantwortlich gemacht werden kann. Mit Recht sagt eine Zuschrift an die »Times« 51) von A. H. Smith:

49) a. a. O. Sp. 658.

50) Welche Bedeutung die französische Regierung der Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens beimaß, erhellt daraus, daß das Communiqué vom 3. Februar, in welchem gesagt war, daß entsprechende Befehle erteilt seien, später dahin berichtet wurde, daß die Regierung bereit sei, die nötigen Instruktionen zu erlassen; vgl. Times, 5. Febr. 1938.

51) Times, 8. Febr. 1938.

»It is not the practice of His Majesty's Government to enter into official relations with pirates and their employers.«

Ferner läßt der Präventivcharakter der getroffenen Maßnahmen keinerlei Bezugnahme auf die Londoner Ubootsregeln zu. Sie werden denn auch nicht mehr in der Note erwähnt; es beansprucht vielmehr jede Regierung in ihrer Zone das Recht, ein getauchtes Uboot, gleich welcher Nationalität, ohne weiteres anzugreifen, indem die ganz allgemeine Vermutung aufgestellt wird, daß schon aus dem getauchten Zustande die Absicht eines rechtswidrigen Angriffs auf die Handels-schiffahrt überhaupt zu entnehmen sei. Damit wird gleichzeitig der früher betonte Grundsatz verlassen, daß man sich nicht in die Operationen der beiden Kriegführenden einmischen wolle; denn nunmehr werden auch vermutete Angriffe auf Handelsschiffe einer der Bürgerkriegsparteien bekämpft.

In einem Punkt und zwar in dem bedenklichsten, stellt aber das neue Verfahren eine konsequente Fortsetzung der früheren Abmachungen dar. Es richtet sich gegen alle Uboote, ohne Rücksicht auf ihre Nationalität, die ja in getauchtem Zustande nicht zu erkennen ist, und bedeutet so eine weitere Einengung des Grundsatzes der Freiheit der Meere. Denn nunmehr wird das Fahren von Ubooten in getauchtem Zustand für alle Nationen unmöglich gemacht, die schweren Verwicklungen aus dem Wege gehen wollen. Offenbar geht die Mitteilung der britischen Regierung, die sich auf die den drei Seemächten durch das Abkommen von Nyon gewährte Befugnis beruft, davon aus, daß letzteres auch für andere Staaten, die nicht an ihnen beteiligt sind, verbindlich sei und daß es der britischen Regierung einen Rechtstitel zu weiteren Maßnahmen gebe. Sonst wäre auch die Antwort des britischen Außenministers ⁵²⁾ an Henderson nicht verständlich, der in der Sitzung vom 7. Februar gefragt hatte:

»Would not the parties to the Nyon Agreement be well within their rights under international law if they were to take action to blockade any port which was being used by pirate submarines?«

Der britische Außenminister erwiderte darauf:

»His Majesty's Government, of course, are perfectly confident that the action which they are taking is within international law, and indeed imperative in order to uphold it.«

Vom Standpunkt des gemeinen Völkerrechts aus vermag man diese Zuversicht der britischen Regierung nicht zu teilen.

⁵²⁾ Parl. Deb., Comm., vol. 331, Sp. 660.