

ABHANDLUNGEN

Das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von 1937

Ministerialrat Dr. **Eckhardt**

Wenn nach der ausführlichen Darstellung des Werdeganges der neuen amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung im vorletzten Heft dieser Zeitschrift¹⁾ das gleiche Thema nachfolgend erneut behandelt wird, so sind dafür nicht nur gewichtige rechtstheoretische Gesichtspunkte grundsätzlicher Art, sondern vor allem auch solche der praktischen Zukunftsgestaltung der Beziehungsverhältnisse zwischen Kriegführenden und Neutralen maßgeblich gewesen. Werden nämlich die neuen Grundsätze auch nur von den USA. durchgeführt oder sollten sie gar von den anderen Nationen der Welt übernommen werden und auf diese Weise als neues internationales Neutralitätsrecht Anerkennung finden, so würden sich nicht nur infolge der hierdurch bedingten Änderung des aktiven und passiven Wirtschaftskrieges zur See die Kommandostellen der Kriegsmarinen, sondern auf Grund der vorgesehenen Ausfuhrverbote und Bezugsbeschränkungen auch die für die Deckung des laufenden Kriegsbedarfs verantwortlichen Beschaffungsbehörden vor neue Fragen und Aufgaben von großer Tragweite gestellt sehen.

Gerade bezüglich der aus dem Gesetz zu ziehenden völkerrechtlichen Folgerungen kommt der oben genannte Aufsatz nun aber zu dem Ergebnis²⁾, daß die Bedeutung des Gesetzes teilweise überschätzt werde. Von irgendeiner Änderung des Neutralitätsrechtes durch die Bill zu sprechen, sei verfehlt, da ein innerstaatliches Gesetz zu einer solchen Änderung gar nicht imstande sei. Juristisch gesehen enthalte das Gesetz keinerlei Verzicht auf völkerrechtliche Rechte der Neutralen. Die Aufnahme eines Vorbehaltes dieser Rechte, der in einem der Entwürfe des Gesetzes vorgesehen gewesen sei, habe daher ohne Nachteil unterbleiben können. Es sei zwar richtig, daß die diplomatische Position der USA. bei der Vertretung von Schadensersatzansprüchen geschwächt sei, wenn der Geschädigte selbst den Vorschriften des Gesetzes entgegengehandelt

¹⁾ Friede, Das amerikanische Neutralitätsgesetz von 1937, Band VII, S. 769 dieser Zeitschr.

²⁾ a. a. O., S. 790f.

Z. öff. ausl. Recht u. Völkerr. Bd. VIII.

habe. Es seien aber Fälle denkbar, in denen die amerikanische Regierung unbeschadet des Verstoßes von Einzelpersonen gegen Landesrecht den völkerrechtlichen Entschädigungsanspruch zur Geltung bringe, wenn sie glaube, den schädigenden Akt des Kriegführenden als völkerrechtswidrigen Eingriff in die Rechte der Neutralen ansehen zu müssen. Das Gesetz bedeute also nur einen tatsächlichen Verzicht auf die Geltungsmachung wichtiger Rechte der Neutralen, aber auch dessen Tragweite erscheine begrenzt. Vieles spräche für die Ansicht derer, die in dem Gesetz nur den Ausdruck vorübergehender politischer Stimmungen und Tagesströmungen sähen. Es sei politisch sehr leicht möglich, daß das Gesetz im ersten besten größeren Kriege der Zukunft unter dem Druck der Interessenten oder der einer Kriegspartei innerlich zuneigenden öffentlichen Meinung alsbald wieder aufgehoben werde. Die Bedeutung des Gesetzes werde weiter dadurch eingeschränkt, daß eine völkerrechtliche Verpflichtung zu seiner Durchführung nicht bestehe. Das Fehlen einer solchen völkerrechtlichen Durchführungspflicht bedeute den Wegfall eines Hauptvorteils, den eine so eingehende landesrechtliche Regelung für dritte Staaten, die in Zukunft Kriege führen, biete: des Vorteils der Berechenbarkeit des Verhaltens der Vereinigten Staaten.

Die bisherige Nichtanwendung des Gesetzes im japanisch-chinesischen Kriege nach seiner Inkraftsetzung ohne »cash-and-carry«-Bestimmungen für den spanischen Konflikt ist dazu angetan, die über die zukünftige Bedeutung des Gesetzes geäußerten Zweifel noch zu erhöhen.³⁾ Gleichwohl wäre es aber verfehlt, sich mit der Feststellung dieses Unsicherheitsmomentes zu begnügen, beginnt doch bei dem in dem gegenwärtigen Zeitalter aller Starrheit besonders abholden dynamischen Charakter der zwischenstaatlichen Beziehungen die Kunst der außenpolitischen und militärischen Lagebeurteilung gerade da, wo mit feststehenden Größen und Konstellationen nicht sicher gerechnet werden kann. Über die Richtigkeit der in solchen Fällen gestellten Prognose vermag nur der tatsächliche Entwicklungsgang der Zukunft zu entscheiden. Ein Versuch der Vorausbestimmung des Kommenden hat aber die Wahrscheinlichkeit um so eher für sich, je mehr er auf große Zusammenhänge fundiert wird. Die Aufzeigung der letzteren gehört mit zum Tätigkeitsbereich der Wissenschaft vom Recht der Völker. Unter diesem Gesichtspunkt ist Folgendes zu bemerken:

Es trifft zwar zu, daß durch einen einseitigen nationalen Gesetzgebungsakt kein allgemeines Völkerrecht geschaffen oder abgeändert werden kann, da es hierzu der zwischenstaatlichen Sanktion durch Schriftabkommen oder gewohnheitsrechtliche Übung bedarf. Fragt

³⁾ Während der Drucklegung dieser Abhandlung bringt die Tagespresse die Nachricht, daß der frühere amerikanische Präsident Hoover für den Widerruf des Gesetzes eintritt.

man sich aber einmal ehrlich, welches positive Neutralitätsrecht bis zum Erlaß des amerikanischen Gesetzes seit der Feuerprobe des Weltkrieges noch uneingeschränkte Geltung beanspruchen kann, so finden sich keine durch die Gegebenheiten der modernen Wirtschaftskriegführung zur See unberührt gebliebenen wichtigen Rechte mehr, auf die die USA. infolge vorübergehender politischer Gegenwartsströmungen nur zeitweise freiwillig Verzicht geleistet hätten und auf die sie daher in Zukunft nach etwaiger Wiederaufhebung oder Nichtdurchführung des Gesetzes beliebig zurückgreifen könnten.

Dem Neutralitätsrecht liegt das Prinzip zugrunde, daß Kriegführende bei ihren auf die Niederzwingung des Gegners gerichteten Kampfmaßnahmen jeden Eingriff in den Hoheitsbereich der an dem Kriege nicht beteiligten Staaten einschließlich ihrer auf der freien See befindlichen schwimmenden Gebietsteile zu unterlassen haben, während umgekehrt die Kriegführenden erwarten dürfen, daß sich die neutral bleibenden Staaten in den Kampf nicht durch neutralitätswidrige Handlungen einmischen. Die sich dabei zwischen den Kriegführenden und Neutralen bezüglich der Fortsetzung oder Unterbindung des Wirtschaftsverkehrs über See ergebenden Interessenkollisionen haben zu dem völkerrechtlichen Kompromiß geführt, daß die Kriegführenden dazu berechtigt sind, mittels Aufbringung von Banngut auch auf hoher See sowie durch Sperrung des Wirtschaftsverkehrs nach und von den Häfen des Gegners durch eine effektive Blockade jede kriegswichtige Unterstützung von außen her notfalls mit Waffengewalt zu unterbinden. Die neutralen Regierungen sind dazu verpflichtet, sich selbst jeder staatlichen unmittelbaren oder mittelbaren Abgabe von Kriegsgerät an die Kriegführenden zu enthalten. Sie dürfen also Kriegsgerät weder aus eigenen Beständen noch aus staatlichen Waffen- und Munitionsfabriken liefern. Dagegen sind die neutralen Regierungen nach dem bis zum Weltkriege wohl im allgemeinen unbestritten gebliebenen Neutralitätsrecht nicht auch dazu verpflichtet, die für Rechnung der Kriegführenden erfolgende privatwirtschaftliche Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und allem sonstigen, was für die Kriegsmacht von Nutzen sein kann, zu verhindern. Dafür steht den Kriegführenden die schon erwähnte Befugnis zu, den gegnerischen Handelsverkehr auf dem Blockade- oder Banngutwege von sich aus zu unterbinden, ohne daß die neutralen Regierungen ihren davon betroffenen Staatsangehörigen Schutz zu gewähren in der Lage sind, wenn sich die Kriegführenden dabei im Rahmen der für die Handelskriegführung vorgesehenen Normen halten.

Die auf der Haager Konferenz von 1907 sowie vor allem in der die Lücken der Pariser Deklaration von 1856 ausfüllenden Londoner Seekriegsrechtsdeklaration von 1909 aufgestellten Grundsätze der Handelskriegführung zur See beruhen auf der sog. kontinentalen Auffassung

des Kriegsbegriffes als Kampf lediglich zwischen den beiderseitigen Waffenträgern untereinander. Sie sind dementsprechend vor dem Weltkrieg ausdrücklich als Triumph dieser Kriegsauffassung über die englische angesprochen worden, die sich bis dahin in Richtung der Auffassung des Krieges als eines Kampfes von Volk zu Volk bewegt hatte. Die Auswirkung dieses vermeintlichen Wandels der Kriegsauffassung wurde bezüglich des Rangverhältnisses zwischen den Rechten der Kriegführenden und der Neutralen auf dem freien Meer von dem englischen Delegierten Satow in der 8. Plenarsitzung der 2. Haager Konferenz vom 9. 10. 1907 dahin zum Ausdruck gebracht:

»Die hohe See ist eine große internationale Straße. Wenn es nach dem geltenden Völkerrecht den Kriegführenden gestattet ist, hier ihre Streitigkeiten zum Austrag zu bringen, so obliegt ihnen doch nichtsdestoweniger die Pflicht, alles zu unterlassen, was diese große Straße für die Neutralen, die das gleiche Recht auf deren Benutzung haben, gefährlich machen könnte. Wir erklären ohne Bedenken, daß das Recht der Neutralen auf Sicherheit der Befahrung der hohen See den Sieg über das vorübergehende Recht der Kriegführenden, sich des Meeres als Kriegsschauplatz zu bedienen, davontragen muß.«

Das Deutsche Reichsgericht bestätigte noch nach Ausbruch des Weltkrieges die kontinentale Auffassung mit folgenden Worten:

»Dem deutschen Völkerrecht liegt die Anschauung gewisser ausländischer Rechte fern, wonach der Krieg unter möglichster wirtschaftlicher Schädigung der Angehörigen feindlicher Staaten zu führen ist. Nach der deutschen Auffassung gilt vielmehr der Grundsatz, daß der Krieg nur gegen den feindlichen Staat als solchen und gegen dessen bewaffnete Macht geführt wird.«

Demgegenüber wurde z. B. schon in der englischen Note vom 10. 2. 1915 an den amerikanischen Botschafter in London ausgesprochen, 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. Damit war die Rückkehr zu dem bisherigen englischen Kriegsbegriff besiegelt. Für die Wirtschaftskriegführung zur See bedeutet dies praktisch die Aushungerung nicht nur einer einzelnen belagerten Festung, sondern die systematische Abschnürung des zur Lebenshaltung notwendigen Güteraustausches eines ganzen Volkes ohne Rücksicht auf die Nichtkämpfereigenschaft von Kindern, Frauen und Greisen.

Präsident Wilson gab sich trotz der im weiteren Verlauf des Weltkrieges immer augenscheinlicher werdenden Wendung zur totalen Kriegführung und der damit verbundenen immer weiteren Verschärfung des Wirtschaftskrieges zur See unentwegt der Hoffnung hin, daß das Ziel des Weltkrieges die Stabilisierung der Freiheit der Meere im Frieden

und Krieg sein und bleiben müsse. Dieser Standpunkt wurde von Wilson in seiner Botschaft an den Senat am 22. I. 1917 dahin präzisiert:

»Die Wege der See müssen rechtlich und tatsächlich frei sein. Die Freiheit der See ist das sine qua non des Friedens, der Gleichheit und der gemeinsamen Arbeit. Zweifellos wird in mancher Hinsicht eine radikale Umgestaltung vieler Völkerrechtsfragen, die bisher als feststehend erachtet wurden, notwendig sein, um die Meere in allen Fällen für den Gebrauch der Menschheit wahrhaft frei und gemeinsam zu machen. Aber die Notwendigkeit einer solchen Umgestaltung ist überzeugend und zwingend; ohne sie kann kein Vertrauen und keine Freundschaft zwischen den Völkern der Welt bestehen. Der freie, beständige und unbedrohte Verkehr zwischen den Völkern ist ein wesentlicher Teil des Friedens und der Entwicklung. Es kann nicht schwer sein, die Freiheit der Meere zu bestimmen und zu sichern, wenn alle Regierungen der Welt darüber ehrlich zu einer Verständigung kommen wollen.«

Gegen die von Wilson propagierte Neuordnung des internationalen Seerechts setzte englischerseits eine systematische Gegenpropaganda ein. Unter den diesbezüglichen zahlreichen Veröffentlichungen hat insbesondere die kleine Flugschrift von Sir Julian Corbett über die Freiheit der Meere mehr als nur historische Bedeutung. Nach Corbett besteht diese Freiheit im Friedenszustand schon lange, da England auf jedes Vorrecht zur See im Frieden seit vielen Jahrzehnten verzichtet habe. Für den Kriegsfall aber könne den Seemächten eine völlige Preisgabe der Handelskriegführung nicht zugemutet werden, da ein solcher Verzicht gerade die Lahmlegung des stärksten Kampfmittels bedeute. Man sei sich bei Erhebung einer derartigen Forderung nicht darüber im klaren, daß die Flotten hauptsächlich zu dem Zwecke da seien, den Kreuzern Bewegungsfreiheit gegen den feindlichen Handel zu sichern. Nur durch die Verhinderung des feindlichen Handels sei es möglich, auf den Gegner zur See einen ähnlich scharfen Druck auszuüben, wie das im Landkriege durch die Eroberung des feindlichen Gebietes möglich sei. Ohne dieses Recht würde ein Seesieg nur die Sicherung der Heimat vor feindlicher Invasion gewähren sowie die Möglichkeit, die feindliche Küste durch Beschießung zu zerstören, eine Art von Druckausübung, die nicht mehr als berechtigt anerkannt würde. So bedeute die Freiheit der Meere vom Standpunkt der internationalen Politik aus gesehen nichts anderes als die Freiheit der Neutralen, mit den Kriegführenden Handel zu treiben unter den althergebrachten Einschränkungen der Blockade und der Bannware. Wenn man von den Vorstellungen idealistischer Art zu den Fragen niedersteige, die ein Weltkongreß zu entscheiden haben würde, so laufe die ganze Sache darauf hinaus, bis zu welchem Grade die genannten Beschränkungen des freien Verkehrs zwischen den Neutralen und den Kriegführenden gehen dürfen. Es sei dabei durchaus nötig, Ausdrücke zu vermeiden, die einer Klärung im Wege stünden. In dieser Beziehung seien die von Wilson gewählten Worte ein Beispiel gefähr-

licher Redensarten, die schön klingen, das Ohr gefangennehmen und das Urteil verwirren. Es sei ja auch gar nicht der Dichtertraum der absoluten Freiheit der Meere, den Wilson den Nationen zur Beachtung empfehle. Was er in Wirklichkeit wünsche, sei eine Beschränkung der Rechte der Kriegführenden den Neutralen gegenüber. Das könne mit Sympathie und Hoffnung geprüft werden. Die Mächte müßten sich aber, damit ihre Haltung nicht nachher mißverstanden werde, bevor sie sich an den Konferenztisch setzten, ausbedingen, daß ein Umstand bei den Beratungen niemals außer Acht gelassen werde, nämlich dieser: Da der Einfluß der Seegewalt in der Welt nach dem Grade gemessen werde, in dem sie Seeherrschaft ausüben könne, habe jede Beschränkung die Wirkung, daß sie den Einfluß der Seemächte zugunsten der Militärmächte vermindere. Es sei nur zu gut bekannt, daß in internationalen Ratsversammlungen das Gewicht der Argumente der einzelnen Mitglieder genau der bewaffneten Macht entspreche, die sie vertreten.

Präsident Wilson hielt gleichwohl in Ziffer 2 seiner in der Kongreßbotschaft vom 8. 1. 1918 aufgestellten 14 Punkte an der Forderung fest: »Absolute Freiheit der Schifffahrt auf den Meeren außerhalb der Territorialgewässer sowohl im Frieden als auch im Kriege, es sei denn, daß das Meer ganz oder teilweise durch eine internationale Aktion zwecks Durchsetzung internationaler Abkommen gesperrt wird.«

Der englische Ministerpräsident Lloyd George lehnte jedoch bei den Waffenstillstandsverhandlungen Ende Oktober 1918 die Annahme dieses Punktes als Grundlage des Friedensvertrages kategorisch ab, da England auf das Seekriegsmittel der Blockade nicht verzichten könne. Als Wilson daraufhin durch seinen Sonderbeauftragten Oberst House zum Ausdruck bringen ließ, daß er im Falle dieser Weigerung an den Friedensverhandlungen nicht teilnehmen würde und House dabei durchblicken ließ, daß der Grund eines etwaigen Nichtzustandekommens der Friedensverhandlungen von Wilson öffentlich bekannt gemacht werden würde, wußte Lloyd George Anfang November 1918 den amerikanischen Präsidenten durch die auch schriftlich erteilte Zusage zu beschwichtigen, daß England bereit sei, die für die Waffenstillstandsverhandlungen zurückgestellte Frage der Freiheit der Meere hinterher zu behandeln. Tatsächlich ist dann aber auf der Friedenskonferenz der Punkt 2 unerörtert geblieben. Für die USA. ergab sich aus der Verzichtleistung Wilson's auf diesen Punkt der ebenso eigenartige wie beunruhigende Zustand, nicht nur den Krieg den eigenen Bundesgenossen gegenüber in dem amerikanischen Endziel verloren und damit die Parteinahme zugunsten der europäischen Ententemächte ihres moralischen Sinnes entkleidet, sondern auch durch die Erzwingung der einseitigen Flottenabrüstung Deutschlands dazu beigetragen zu haben, daß nach Beseitigung dieses Gegengewichtes die Herrschaft zur See allein denen zufiel, die die amerikanische Voraussetzung

der Rüstungsbeschränkung, die internationale Gewährleistung der Freiheit der Meere auf dem Vertragswege, unerfüllt gelassen hatten.

Das durch diesen Verlauf der Dinge schwer enttäuschte amerikanische Volk erteilte seinem Präsidenten und den europäischen Alliierten zunächst die Quittung, daß es den Beitritt zu dem Versailler Diktat und dem Völkerbund verweigerte. Im übrigen standen die englisch-amerikanischen Flottenverhandlungen während des ersten Jahrzehntes nach dem Weltkriege unter der amerikanischen Bestrebung, auf See so stark zu werden, daß Amerika in einem etwaigen neuen Kriege die Freiheit der Meere auch gegen England notfalls mit Waffengewalt würde verteidigen können. Dieser insbesondere in der Kreuzerfrage zum Ausdruck kommende amerikanisch-englische Ideenkampf um die Freiheit der Meere erreichte seinen Höhepunkt in den Anträgen des Senator Borah während der Jahre 1928/29, die amerikanische Regierung möge noch vor der Londoner Flottenkonferenz eine andere internationale Zusammenkunft zur Neuordnung des Kriegs- und Neutralitätsrechts auf See einberufen.

Nach dem im Herbst 1929 erfolgten Besuch des damaligen englischen Premierministers MacDonald beim amerikanischen Präsidenten Hoover verschwand dann aber plötzlich der Wunsch nach einer internationalen Neuordnung des Kriegs- und Neutralitätsrechtes aus der amerikanischen Debatte, nachdem auch die Einzelanregung Hoovers gelegentlich der Feier des Waffenstillstandstages, wenigstens den Lebensmittelfahrzeugen im Kriege die Stellung von Lazarettschiffen zu gewähren, bei den übrigen Nationen keinen Widerhall gefunden hatte. Statt dessen setzte im Anschluß an die intimen Unterhaltungen zwischen MacDonald und Hoover eine systematische Propaganda dafür ein, man solle zunächst zwischen Amerika und England durch persönlichen Meinungsaustausch von Experten klarstellen, worin die unterschiedlichen Auffassungen in der nun schon seit dem Weltkriege zwischen England und Amerika stehenden Frage der Meeresfreiheit eigentlich bestünden. Zu diesem Zweck wurde Lord Percy nach Amerika hinüberschickt, wo er eine Reihe von Gastvorträgen über die Freiheit der Meere hielt. In dem Einführungsvortrage wird von Lord Percy offen ausgesprochen, daß die Vorlesungen von ihm in der Absicht gehalten würden, den nur auf einer Fiktion beruhenden Streit um die Freiheit der Meere aus dem politischen Bewußtsein der beiden Völker auszumerzen und durch einen mutigen Neuanfang dem vorzubeugen, daß sich die Streitigkeiten zwischen England und Amerika während der amerikanischen Neutralitätsperiode in einem neuen Kriegsfall wiederholen könnten.

Daß die amerikanische Kriegsmarine seit 1930 ebenfalls an einer Überprüfung der bisherigen amerikanischen Haltung der Frage der Freiheit der Meere Interesse nahm, ergibt sich daraus, daß sich die Jahrbücher des Naval War College über International Law Situations der

Jahre 1931, 1932 und 1933 besonders stark mit der Erörterung neutralitätsrechtlicher Fragen befassen. Durch die im Jahre 1934 begonnene Aufsatzreihe des Weltkriegspraktikers Charles Warren wurde dann die Umstellung des amerikanischen Denkens auf dem Neutralitätsgebiet auch in der breiten Öffentlichkeit eingeleitet. Das amerikanische Staatsdepartement hatte schon vorher Auftrag zu dem im Jahre 1936 fertiggestellten zweibändigen Werk über die »Policy of the United States toward maritime commerce in war« erteilt, das mit seinen 597 dokumentarischen Anlagen einen besonders anschaulichen Überblick über die von der Unabhängigkeitserklärung der USA. bis zum Schlusse des Weltkrieges verfolgte Neutralitätspolitik bietet. Gleichzeitig entstand während dieser Zeit das schon kurz vor 1930 begonnene, im Jahre 1936 abgeschlossene vierbändige Sammelwerk über »Neutrality, its history, economics and law« aus der Feder amerikanischer Universitätsprofessoren, wovon insbesondere der Schlußband über »Die Neutralität von heute und morgen« mit dem Kapitel »Es gibt nichts Neues unter der Sonne« besondere Beachtung verdient. Schließlich widmete die »American Society of International Law« ihre Jahrestagung 1935 völlig dem neutralitätsrechtlichen Gebiet⁴⁾. In dem über 200 Seiten starken Verhandlungsprotokoll ist wohl alles gesagt, was von rechtswissenschaftlicher Seite überhaupt zur Herausstellung der Problematik des Neutralitätsbegriffes beigetragen werden kann. Da die Proceedings dieser Tagung in Deutschland bisher kaum bekannt sein dürften, sollen hier die markantesten Vertreter der den politischen Tagesströmungen wohl nur im geringen Umfange unterliegenden amerikanischen Gesellschaft für Internationales Recht kurz zu Worte kommen:

Präsident James Brown Scott, der als Chairman des War and Navy Neutrality Board während der amerikanischen Neutralitätsperiode von August 1914 bis April 1917 über eine besonders große praktische Erfahrung verfügt, brachte schon durch die Wahl des Themas für seinen einleitenden Vortrag »The Neutrality of the Good Neighbor« zum Ausdruck, daß es für die Führung einer richtigen Neutralitätspolitik entscheidend darauf ankomme, das friedliche Beziehungsverhältnis zu den miteinander im Kriege befindlichen Völkern so aufrechtzuerhalten, daß

»the United States should not make itself a party to wars in fact if not in form, as it does by permitting its citizens and residents to manufacture and to export commodities, the sole or indirect purpose of which is the destruction of the lives of persons who are not in the slightest degree our enemies. Nor should it become an actual party to the war for the mere protection of such commerce. If war we are to have, it should be strictly in self-defense, not in defense of commerce with

⁴⁾ Proceedings of the American Society of International Law at its Twenty-Ninth Annual Meeting Held at Washington, D. C. April 25—27, 1935.

belligerents, whether that commerce be in arms or ammunition, or in hitherto peaceful commodities such as we now know are useful for the continuance of warfare«. 5)

Mit dieser Verneinung der staatlichen Schutzwürdigkeit der Belieferung der Kriegsparteien mit kriegswichtigen Fertig- oder Rohprodukten führt Scott mitten in den Kern des Neutralitätsproblems hinein. Während es ehemals zahlreiche Gattungen von Waren gab, in denen der bisherige friedliche Handel der Neutralen mit den Kriegführenden fortgesetzt werden konnte, ohne daß die Weiterbelieferung den Charakter einer wirtschaftlichen Kriegshilfeleistung annahm, hat sich im Zeitalter der technischen Kriegführung nach Scott die Bedeutung der Außenwirtschaft für die Kriegführung so grundlegend geändert, daß diese »changed conditions« auch auf dem Gebiete des neutralitätsrechtlichen Denkens eine Neuorientierung erheischen. Der Weltkrieg hat nach Scott zur Evidenz erwiesen, daß das Festhalten an den bisherigen Rechten der Neutralen mit dem Geiste einer wahren Neutralität nicht mehr vereinbar ist, wenn die neutralen Länder, wie das gerade bezüglich der Vereinigten Staaten von Amerika der Fall gewesen sei, durch laufende Belieferungen mit Kriegsbedarf zur Versorgungsbasis der Kriegführenden und damit trotz formaler Aufrechterhaltung der Neutralität tatsächlich zu Helfern der Kriegführenden würden. Es sei daher an der Zeit, sich nicht so sehr mit den vermeintlichen Rechten der neutralen Kriegslieferanten auf ungestörte Fortsetzung ihrer Gewinnbezüge aus dem Handel mit dem Tode, als vielmehr mit den höheren Pflichten der neutralen Regierungen zu befassen, derartige Geschäfte ihrer Staatsangehörigen zu unterbinden bzw. des staatlichen Schutzes zu entkleiden.

Im weiteren Verlauf der Tagung berichtete Präsident Scott dann noch auf Grund seiner intimen Kenntnis der damaligen Geschehnisse, daß es während des Weltkrieges wegen der zahlreichen englischen Völkerrechtsverletzungen eine Zeit lang dicht vor einem Krieg zwischen Amerika und England gestanden habe und daß nur das Vorhandensein des am 15. September 1914 zwischen Amerika und England abgeschlossenen Advancement of Peace die amerikanische Regierung davon abgehalten habe, den englischen Übergriffen zur See mit Waffengewalt entgegenzutreten. Erinnert man sich z. B. der geharnischten aus 35 Punkten bestehenden amerikanischen Protestnote an die britische Regierung vom 5. November 1915⁶⁾ wegen der dort im einzelnen aufgezählten Verstöße Englands gegen die von den USA. bis dahin noch beanspruchten Neutralitätsrechte, so ist die von Präsident Scott mitgeteilte Begründung für das gleichwohl passive Verhalten der amerikanischen Regierung

5) a. a. O., S. 9.

6) Wortlaut in »Völkerrecht im Weltkrieg«, Bd. 4, S. 233 des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses.

gegenüber England von solchem geschichtlichen Interesse, daß ihr Wortlaut untenstehend wiedergegeben wird. 7)

Der frühere Solicitor des amerikanischen Staatsdepartements, Fred K. Nielsen versuchte demgegenüber eine Lanze für die Aufrechterhaltung der »established principles of international law« zu brechen. Er sieht die neutralen Rechte vornehmlich in der Sicherung des neutralen Lebens und Eigentums und versperrt sich dagegen, daß »changed con-

7) »The question has been put repeatedly as to why the United States did not exercise authority, did not protest, and go beyond a protest in the matter of the violations of international law by Great Britain. I happen to be in a position to give that information.

President Wilson directed Mr. Lansing, then Secretary of State, to put a question to each member of the then Neutrality Board, and requested that each member of the Board should answer individually, not in a collective opinion. The question was: What should the Government of the United States do in order to compel Great Britain to comply with its neutral duties?

The Naval members of the Board had agreed upon the policy which they thought should be adopted and pursued. I happened to be out of town that day attending an Executive Committee meeting of the Carnegie Endowment, and when I returned at night I found the request. On the morrow the other members of the Neutrality Board asked me to join in their opinion. I said no. And the reason I gave was that one of Mr. Bryan's treaties for the advancement of peace had been concluded between Great Britain and the United States.

Now, ladies and gentlemen, I know it is customary to smile when the name of Mr. Bryan is mentioned, and sometimes to make observations to the effect that Mr. Bryan was not a competent Secretary of State. But whether he was or was not, he made certain treaties. And one treaty which he made with Great Britain kept us out of war with Great Britain. And that was the Treaty for the Advancement of Peace.

My reply to President Wilson's request was that we had a Treaty for the Advancement of Peace with Great Britain, and that, by the terms of the treaty neither signatory could, in the case of a difference arising between the two countries, resort to a hostile act, much less to a declaration of war during the period of a year, but would submit the controversy to a board, as provided for, whose members were appointed for such a contingency; that if the Government of the United States should on this occasion repudiate the treaty and use force against Great Britain instead of appealing to the Board as constituted under the treaty, with a leeway of a year to reach its decision, we would be violating a solemn treaty, and that, in so doing, we would be putting ourselves in the category of the nations which violate treaties.

And I say it to his eternal credit that when that statement reached President Wilson he directed the Secretary of State to inform the Neutrality Board that no further action would be taken.

Now, who did this? A dreamer, a man who believed, that human life was of a greater value than commerce and the profits of industry. And the treaty upon the draft of which Mr. Bryan had insisted as the reason for accepting the office of Secretary of State was the very treaty which was ratified and carried into effect by President Wilson, and which kept us, in all probability, from hostile action against Great Britain at a time when the relations between the two countries were greatly strained. Why was force not used on this occasion? Because the United States of America were unwilling to violate their treaty.

Mr. Finch has also asked me to make a further observation. The reason why we drifted into war with Germany was that Germany was unwilling, before or after the war,

ditions« der Kriegführung in der Lage wären, bestehende Rechte ohne weiteres außer Kraft zu setzen, indem er sagt:

»Altered conditions have their effect on rules of international law as they do by slow process on rules of customary domestic law. But the realm of absurdity is reached when it is argued in effect that law may without impropriety be disregarded, when respect for it entails inconvenience and material sacrifice, and that when it is so disregarded the law disappears. New instrumentalities of warfare may make it inconvenient or impracticable for a belligerent to observe established rules of international law. That situation does not ipso facto abolish or alter law or justify disregard of it. The belligerent does not become authorized to make new rules or to act unhampered by any restrictions except those imposed by himself«⁸⁾.

Nielsens Vorschlag gipfelt darin, die Sicherung des neutralen Lebens und Eigentums auf dem Fels des Rechtes neu zu verankern, ohne daß dabei jedoch gesagt wird, unter welchen Voraussetzungen ein Schutzanspruch auch dann noch zu gewähren ist, wenn die Handlungen der neutralen Staatsangehörigen für das Durchhaltevermögen der Kriegführenden von adäquater Bedeutung sind.

Edwin M. Borchard⁹⁾ vertrat die Auffassung, man müsse das Grundprinzip der Neutralität, die unparteiliche Anwendung der sich aus ihr ergebenden Rechte und Pflichten, von den Flecken befreien, die während der Weltkriegsjahre darauf entstanden seien. Alsdann bleibe das bisherige Neutralitätsrecht auch noch für die Zukunft von Bedeutung. Es wäre auch schon während des Weltkrieges möglich gewesen, die amerikanischen Staatsangehörigen ohne Änderung des internationalen Rechtes von den Handelsschiffen Kriegführender fernzuhalten. Der Schutz von Personen oder Gütern an Bord eines Handelsschiffes richte sich nach der Flagge, die es führe. An diesen wohlfun- dierten Grundsatz hätte man sich im Weltkrieg ebenfalls halten sollen. Dann wäre es durchaus möglich gewesen, die tatsächlich eingetretenen Verwicklungen zu vermeiden. Das Recht, das dem Leben folge, gehe weiter, aber Flugzeug und U-Boot hätten keinen fundamentalen Bruch bedeutet der grundsätzlichen Berechtigung des Kriegführenden, neu-

to make the Bryan treaty with the United States. If Germany had made such a treaty, the United States would have been bound to submit these matters to diplomatic discussion, as well as the matters with Great Britain. And who knows? I am not a prophet, either before or after the event. But who knows? If the United States had had a Bryan treaty with Germany — or if Germany had had such a treaty with the United States — who knows but that our participation in the World War would have been avoided? If so, it would have been due to the dreamer whose name elicits a smile.

The American who kept us out of war with Great Britain was Secretary of State William Jennings Bryan« (Proceedings, a. a. O. 103 ff.).

⁸⁾ a. a. O., S. 15.

⁹⁾ a. a. O., S. 25.

trale Kriegshilfeleistungen zu verhindern, sowie der ebenso grundsätzlichen Berechtigung der Neutralen, den Handel mit Freigut fortsetzen zu dürfen.

Prof. James W. Garner ¹⁰⁾ führte aus, daß die Einstellung zu den Rechten und Pflichten der Neutralen wesentlich dadurch bedingt sei, ob man im konkreten Falle zu den ersteren oder aber zu den Kriegführenden gehöre. So habe auch Amerika nach Eintritt in den Weltkrieg selbst manches von dem getan, wogegen in der vorausgegangenen Neutralitätsperiode amerikanischerseits protestiert worden wäre. Garner bekennt sich gerade auf Grund seiner eingehenden Beschäftigung mit den Neutralitätsfragen zu der auch in dieser Abhandlung vertretenen Auffassung, daß es ein unbestrittenes Neutralitätsrecht seit dem Weltkrieg praktisch überhaupt nicht mehr gäbe.

H. Milton Colvin ¹¹⁾ wies darauf hin, daß man zwischen allgemeinen Grundsätzen und konkreten Formulierungen unterscheiden müsse. Die letzteren seien mit den sich ändernden Umständen ebenfalls dem Wandel unterworfen. Wenn ganze Völker Kriege führen, und nicht nur deren militärische Waffenträger, und daher die Seezufuhren schon fast einem Beiträge zur Gewinnung des Krieges gleichkämen, so bleibe nichts mehr übrig, was nicht Konterbande sei. Gäbe es aber keinen Freigutverkehr mehr, so sei auch nichts mehr da, was den neutralen Schutz verdiene. Man könne ein Neutraler sein und nicht die Verpflichtung haben, etwas zu beschützen, was an die Kriegführenden verschifft werde. So werde man zwar viele frühere Regulierungen über Bord werfen müssen, die allgemeinen Grundsätze der Neutralität aber doch beibehalten können.

Charles Warren ¹²⁾ betonte die Notwendigkeit, sich rechtzeitig mit dem zu befassen, was in einem neuen Kriegsfall zu geschehen habe, um nicht im gegebenen Fall überstürzte Entschlüsse fassen zu müssen. Er wiederholt im übrigen seine bekannten Thesen, daß das Fernbleiben aus dem Kriege nur durch eine große Selbstbeschränkung in der Geltungsmachung der sogenannten Rechte der Neutralen möglich sein werde.

Prof. Edwin Dickinson behandelte besonders die Frage »Neutralität und Munitionshandel« ¹³⁾. Er definierte die Neutralität zunächst als den Inbegriff der sich jeweilig nach Zeit und Umständen richtenden Beziehungen eines Staates, der nicht an einem Krieg teilnimmt, zu anderen Staaten, die daran beteiligt sind. Man müsse sich auf diesen Zustand genau so sorgfältig vorbereiten, wie das bezüglich des Krieges notwendig sei. Die Belieferung Kriegführender mit Waffen und Munition sei früher lediglich als ein gewinnbringendes Geschäft privater Kauf-

¹⁰⁾ a. a. O., S. 30.

¹¹⁾ a. a. O., S. 31.

¹²⁾ a. a. O., S. 33.

¹³⁾ a. a. O., S. 45 ff.

leute angesehen worden. In dieser Auffassung habe sich aber ein Wandel vollzogen. Es werde als unlogisch empfunden, die Lieferung von Flugzeugen, Tanks usw. durch Waffenhändler anders zu behandeln als den schon nach den Haager Regeln verbotenen Verkauf von Kampfschiffen an Kriegführende. Auch sonst hätten sich die Verhältnisse dadurch grundlegend verändert, daß im modernen Zeitalter die ganze Bevölkerung an der Kriegführung mit beteiligt sei. Dementsprechend ent falle auch bei den Kriegshilfeleistungen von Seiten der Neutralen die bisherige Unterscheidung zwischen verbotener Unterstützung durch die Regierung und erlaubter Belieferung durch die Privaten. So sei die Aufrechterhaltung der Neutralität heute mit einer Steigerung der neutralen Pflichten verbunden.

Die nachfolgenden Sprecher unterstrichen besonders die Forderung Dickinson's zur »preparedness for neutrality«, wobei es bezüglich des Embargo auf Kriegsgerät als eine der Lehren des Weltkrieges bezeichnet wurde, daß mit einer derartigen Regelung nicht gewartet werden dürfe, bis ein neuer Krieg tatsächlich ausgebrochen sei. Im übrigen wurde gerade in dieser Frage völlige Übereinstimmung dahin festgestellt, daß die Belieferung Kriegführender mit Kriegsgerät in Zukunft als dem Geiste der Neutralität nicht entsprechend unterbunden werden müsse, da auch die Bereitschaft zur Belieferung beider Kriegsparteien mit Waffen und Munition den Charakter einer solchen Handlung als Kriegshilfeleistung nicht zu ändern vermag. Erwähnenswert ist, daß Albert Lé vitt ¹⁴⁾ das Wesen der Neutralität dahin bestimmte, daß sie »absolute non-participation in a war« sowohl in materieller wie in geistiger Hinsicht bedeute.

Nach Philip C. Jessup ¹⁵⁾ besteht das Hauptziel aller Neutralität darin, nicht mit in den Krieg hineingezogen zu werden. Allerdings seien gelegentlich auch andere Motive laut geworden und zwar insbesondere der finanziellen Bereicherung an den kriegerischen Wirren der anderen Völker. So habe Jefferson bei Ausbruch der napoleonischen Kriege ausgesprochen: »I hope the New World will fatten in the follies of the Old«. Gelegentlich des russisch-türkischen Krieges habe er im Jahre 1820 an John Adams geschrieben: »... that he hoped the United States would show that the rôle of the feeder was better than that of the fighter and that the former should be our function; that we should milk the cow while Russia held her by the horns and Turkey by the tail« ¹⁶⁾. Das Entfallen einer derartig gesteigerten Profitmacherei durch Kriegslieferanten muß nach Jessup in Kauf genommen werden, wenn dafür das amerikanische Volk als ganzes vor den sehr viel größeren

¹⁴⁾ a. a. O., S. 62.

¹⁵⁾ a. a. O., S. 66.

¹⁶⁾ a. a. O., S. 67.

Schäden bewahrt bleiben soll, die durch das Hineingezogenwerden in den Krieg anderer entstehen.

Harry R. Turkel¹⁷⁾ hob die Zweckmäßigkeit der gerade damals durch den Senator Ney eingebrachten Resolution hervor, den amerikanischen Bürgern das Befahren von Kriegszonen und die Benutzung kriegführender Schiffe zu verbieten. Philip Marshal Brown¹⁸⁾ wies auf der einen Seite den Gedanken zurück, daß es nur neutrale Pflichten, aber keine neutralen Rechte geben solle. Auch warnte er vor einem zu starken fiskalischen Eingreifen in den Wirtschaftsverkehr mit Kriegführenden. Andererseits unterstrich er den Ausspruch Lorimer's, daß Konterbande immer das sei, was während eines Krieges am meisten gebraucht würde.

Besondere Beachtung fanden die Ausführungen von Lester H. Woossey¹⁹⁾, der während des Weltkrieges als Rechtsberater im amerikanischen Staatsdepartement tätig gewesen ist und daher die Haltung Amerikas sowohl in der Neutralitätsperiode als auch als Kriegspartei praktisch an maßgeblicher Stelle miterlebt hat. Er gab an, im Jahre 1917 bei der Neuaufstellung der amerikanischen »Naval Regulations« zusammen mit Prof. Wilson selbst daran mitgewirkt zu haben, daß der Begriff der bedingten Konterbande aus der amerikanischen Prisenordnung verschwand. Nach ihm wird es auch in einem Zukunftskriege keinen Unterschied mehr zwischen absoluter und relativer Konterbande geben und auch sonst der Handel zwischen Kriegführenden und Neutralen auf dem Seekriegsschauplatz mit »Skorpionen gepeitscht« werden. Selbstverteidigung sei der erste Grundsatz des nationalen Lebens. So hätten auch die USA. als Kriegführende ohne Rücksicht auf internationale Abkommen alles getan, um den Krieg zu gewinnen und dabei viele Praktiken der Alliierten kopiert. Die Blockademaßnahmen der Alliierten, hauptsächlich Englands, hätten den bisherigen Regeln nicht entsprochen. Auch in einem Zukunftskriege wäre aber wieder mit einem Ersatz der früheren Blockadeform durch Erklärung von Gefahrzonen zu rechnen. Derartige Minensperren seien zwar keine Blockade im Sinne des bisherigen Rechts, hätten aber die Wirkung einer solchen. Daher würden die Neutralen solche neuen Blockadeformen respektieren müssen. Sie gäben dadurch keine wesentlichen Rechte auf, sondern trügen nur den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung. Der Hauptgrund, aus dem die USA. in den Weltkrieg eingetreten seien, sei die Vernichtung des Lebens amerikanischer Staatsangehöriger gewesen. Indes könnte bezweifelt werden, ob die Vereinigten Staaten noch einmal in einen Krieg gehen sollten, weil amerikanische Bürger darauf bestünden, die hohe See auf

¹⁷⁾ a. a. O., S. 68.

¹⁸⁾ a. a. O., S. 70.

¹⁹⁾ a. a. O., S. 73ff.

Schiffen Kriegführender zu überqueren. Die Verweigerung von Pässen für derartige Reisen, wie sie der amerikanische Staatssekretär Bryan schon während des Weltkrieges angeregt habe, könne in dieser Beziehung von heilsamer Wirkung werden. Auch empfiehlt es sich nach Woolsey, eine klare Regelung für die Behandlung bewaffneter Handelsschiffe zu treffen, da diese Frage während des Weltkrieges zu vielerlei Meinungsverschiedenheiten geführt habe.

Woolsey faßte das Ergebnis seiner praktischen Weltkriegserfahrungen und theoretischen Nachkriegsüberlegungen dahin zusammen: Die Streitigkeiten zwischen Neutralen und Kriegführenden und die Möglichkeit, in den Krieg hineingezogen zu werden, würden sehr vermindert werden, wenn Waffen und Munition von amerikanischen Schiffen und amerikanische Bürger von Schiffen Kriegführender ferngehalten würden, wenn die Durchsuchung im Hafen zugestanden würde, wenn neue Formen der Blockade gestattet würden und wenn die bewaffneten Handelsschiffe der Kriegführenden als Kriegsschiffe behandelt würden. Diese Vorschläge würden den bestehenden neutralen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und sich innerhalb der Grenzen der sogenannten neutralen Rechte halten, die ohne Verletzung der Neutralität geändert werden könnten. Andererseits würde das Festhalten an allen früher geltend gemachten neutralen Rechten gegenüber den neuen Formen der Kriegführung ebenso untunlich wie unvernünftig sein.

Lothrop Stoddard ²⁰⁾ machte sich zum besonderen Fürsprecher der »cash-and-carry«-Klausel, indem er an Hand der Weltkriegserfahrungen nachwies, zu welcher finanziellen und wirtschaftlichen Unordnung es geführt habe, daß die Belieferungen der Ententemächte in großem Umfange auf Kredit erfolgt seien.

Norman J. Padelford ²¹⁾ begrüßte den am gleichen Tage von Warren in der »Washington Post« gemachten Vorschlag, daß die Rechtsansprüche bezüglich der zur Verschiffung gelangenden Waren auf den Erwerber übergehen sollen, bevor das Ladungsgut das amerikanische Gebiet verlassen hat und daß die Rechtsansprüche auf Waren fremden Ursprungs bei dem Ausländer verbleiben sollen, bis das Ladungsgut die amerikanische Küste erreicht hat.

George A. Finch ²²⁾ betonte die Zweckmäßigkeit, die Grundlinien der amerikanischen Neutralitätspolitik schon im Frieden festzulegen. Er sei sich dabei durchaus bewußt, daß der Kongreß ein derartiges Gesetz wieder abändern oder aufheben könne. Sei ein solches aber erst einmal vorhanden, so bestünde schon wegen der formalen Schwierigkeiten einer Gesetzesänderung eine gewisse Gewähr dafür, daß man

²⁰⁾ a. a. O., S. 96.

²¹⁾ a. a. O., S. 98.

²²⁾ a. a. O., S. 101.

von den wohlerwogenen Grundsätzen nicht wieder ohne weiteres aus einem Opportunitätsmotiv abgehen könne. Auch wüßten die Völker auf der anderen Seite des Ozeans dann, womit sie im Falle eines neuen Krieges amerikanischerseits zu rechnen hätten.

John Dickinson ²³⁾ versuchte die Faktoren näher zu bestimmen, die als veränderte Umstände für den Wandel auf dem rechtlichen Gebiet von Bedeutung sind. Er sieht sie in der technischen Entwicklung, in der Umgestaltung des Nachrichtenwesens sowie in der Strukturwandlung des Wirtschaftslebens im ganzen. Diese Veränderungen seien so einschneidend, daß man die sich aus ihnen für die neutrale Haltung ergebenden Folgerungen nicht erst in einem neuen Kriegsfall improvisieren dürfe, sondern schon in der Ruhe des Friedens genau überdenken müsse. Da eine Neuregelung der Neutralitätspolitik den Zweck habe, das Herausbleiben aus fremden Kriegen zu gewährleisten, so müsse jeder einzelne Vorschlag dahin untersucht werden, ob er das Feld der möglichen Streitigkeiten einzuschränken versprache. Hierbei seien die Wirkungen auf das nationale Gefühl zu berücksichtigen, da gerade dieser Faktor von Bedeutung sei. Einem derartigen Druck durch die öffentliche Meinung und die Interessengruppen des Landes würde jede Regierung ausgesetzt sein, ohne daß sie sich dem ganz entziehen könne. Die danach gegenüber den Kriegführenden einzunehmende Haltung sei keine Frage des Rechts sondern der Politik, wobei die Erklärung gewisser Embargomaßnahmen von Nutzen werden könne, ohne daß es aber ein Allheilmittel gäbe, durch das kriegerischen Verwicklungen mit Sicherheit vorgebeugt werden könne.

Phillips Bradley ²⁴⁾ ging von dem Gedanken aus, daß sich die Welt zur Zeit in einer Periode der schöpferischen Rechtsentwicklung befände mit einem riesigen Anwachsen der öffentlichen Teilnahme an der politischen Gestaltung. Es gehe nicht mehr um die Beziehungen von Staat zu Staat, sondern um die in diesen wohnenden Millionen von Menschen. Unter diesen sei so vieles in Fluß gekommen, daß von einem zwischenstaatlichen Recht, insbesondere also auch dem Neutralitätsrecht, erst wieder gesprochen werden könne, wenn entweder die bisherigen Normen von neuem stabilisiert wären oder aber ein neues Recht geprägt sei.

Catheryn Seckler Hudson ²⁵⁾ betonte in der Schlußsitzung der Tagung die Notwendigkeit, noch gründlicher, als es bereits geschehen sei, die Wirkkräfte zu erforschen, die die bisherige Neutralitätspolitik richtunggebend beeinflusst hätten. Diesem Wunsche ist inzwischen durch die schon erwähnten großen amerikanischen Quellenwerke entsprochen

²³⁾ a. a. O., S. 106 ff.

²⁴⁾ a. a. O., S. 116 ff.

²⁵⁾ a. a. O., S. 142/143.

worden. Hierzu kommen noch die zahlreichen Einzelarbeiten sowie die heute schon unübersehbaren laufenden Veröffentlichungen der Tages- und Fachpresse aus Anlaß der Debatten im amerikanischen Kongreß über die Dutzende von Entwürfen und Abänderungsvorschlägen für das Neutralitätsgesetz. Die American Society of International Law beschäftigte sich in ihrer Jahrestagung 1937 ebenfalls erneut mit einer Reihe von Einzelheiten des Neutralitätsproblems. Ungeachtet der bei diesen mannigfaltigen Erörterungen zutage getretenen Meinungsverschiedenheiten läßt sich das Ergebnis der aufgewandten Unsumme von Arbeit dahin zusammenfassen:

1. Die durch die Ausdehnung der technischen Kriegführung bedingte Verlagerung der Wehrkraftverhältnisse nach der kriegswirtschaftlichen Seite macht den Kampf um die Fortsetzung oder Verhinderung der Zufuhren über See zu einem möglicherweise kriegsentscheidenden Faktor.

2. Die in der 6. Vollsitzung der Washingtoner Abrüstungskonferenz vom 4. Februar 1922 gestellte Frage: »Entsprechen die geltenden Bestimmungen des Völkerrechts in angemessener Weise den neuen Angriffs- und Verteidigungsmethoden, die sich daraus ergeben, daß seit der Haager Konferenz von 1907 die Verwendung von neuen Mitteln der Kriegführung eingeführt oder entwickelt worden ist?«, kann für die Wirtschaftskriegführung zur See nicht mehr voll bejaht werden. Die amerikanische Regierung hat in dieser Hinsicht schon in ihrer am 15. Mai 1915 an Deutschland gerichteten Note den »grundlegenden Wandel, den die Angriffsmöglichkeiten und Angriffsweisen durch die moderne Seekriegführung erfahren haben, Dinge, an die die Völker der Welt damals nicht gedacht haben können, als die geltenden Regeln des Völkerrechts aufgestellt wurden«, anerkannt und ihre Bereitschaft dazu erklärt, »jede vernünftige Rücksichtnahme auf diese neue und unerwartete Gestaltung der Seekriegführung walten zu lassen«.

3. Mangels des Zustandekommens einer internationalen Neuordnung der Beziehungsverhältnisse zwischen den Kriegführenden und den Neutralen auf See ist die nationale Regelung des Seehandels- und Schifffahrtsverkehrs mit Kriegführenden durch die bisher als »Champion« des Neutralitätsrechts geltenden USA. als eine gewichtige Etappe zur Schaffung neuer zwischenstaatlicher Rechtsgrundsätze zu betrachten.

4. Für die USA. selbst dürfte das von ihnen zur Neuordnung ihrer Außenbeziehungen nicht etwa nur für einen bestimmten, sondern für jeden etwaigen neuen Kriegsfall generell und freiwillig im Gesetzeswege festgelegte Recht sehr viel verbindlicher sein, als wenn es bei den sogenannten historischen Rechtsgrundlagen verblieben wäre, von denen der Weltkrieg erwiesen hat, welche zweifelhafte Bewandnis es damit hat, insbesondere nachdem die Ententemächte im Juli 1916 bei Beseitigung

der letzten Reste der Londoner Seekriegsrechtsdeklaration von 1909 erklärt hatten, sich auf diese allgemeinen Völkerrechtsgrundsätze zurückziehen zu wollen.

5. Die Ausdehnung des Verbotes der Belieferung Kriegführender mit Kriegsgerät auch auf die Angehörigen der neutralen Staaten kann schon heute als Bestandteil des werdenden neuen Völkerrechtes gelten, nachdem dieser deutscherseits bereits im Weltkriege vertretene Grundsatz nicht nur von den USA. zum gesetzlichen Prinzip ihrer Neutralitätspolitik erhoben, sondern auch in dem spanischen Konflikt von den 26 europäischen Mitgliedstaaten der Nichteinmischungskonvention praktisch zur Anwendung gebracht worden ist.

6. Bei der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung ihres eigenen Wirtschaftslebens ist den Neutralen über die Ausfuhrsperr für Kriegsgerät hinaus ein weiteres Exportverbot für sonstige Fertigprodukte oder Rohstoffe kaum zumutbar. Mithin werden gerade derartige weiterlaufende Belieferungen der Kriegführenden zum Hauptobjekt des Wirtschaftskrieges zur See werden. Das Bestreben der neutralen Regierungen, die Risiken solcher Exportgüter mit ihrer Verschiffung auf den Erwerber abzuwälzen, ist umso verständlicher, als die Verpflichtungen aus dem bisherigen Neutralitätsrecht dem nicht entgegenstehen.

Bei diesen neuen Zielsetzungen handelt es sich meines Erachtens nicht etwa nur um politische Tagesströmungen, sondern um die Willenseinstellung breiter amerikanischer Volkskreise, deren tiefere Ursachen insbesondere in folgenden Umständen zu finden sein dürften:

a) In der Masse des amerikanischen Volkes hat sich insbesondere auf Grund der Untersuchungsergebnisse des Nye-Ausschusses die Ansicht gebildet, daß die USA. hauptsächlich in den Weltkrieg eingetreten sind, um, wie sich das Mitglied des Repräsentantenhauses Teigan bei der Schlußdebatte über das Neutralitätsgesetz ausdrückte, die von den Wallstreet-Spekulanten in die Finanzierung der Kriegslieferungen leihweise hineingesteckten Gelder zu retten, da damals die Sorge bestanden habe, daß eine Niederlage der Alliierten den Wert dieser Geldanlagen erheblich gefährden würde.

b) Das durch die amerikanische Kriegshilfe ermöglichte Obsiegen der Alliierten hat gleichwohl infolge des Zahlungsverzuges der europäischen Bundesgenossen zu einer vollen Abdeckung der amerikanischen Kriegsforderungen nicht geführt. Es verspüre vielmehr, wie Senator Bone in der Schlußdebatte hervorhob, jeder Mann in den Vereinigten Staaten Jahr für Jahr an der Höhe der Steuerbescheide die ungünstigen Wirkungen der Beteiligung Amerikas an dem Weltkriege wieder neu.

c) Die vorerwähnten Umstände haben die nur einer kleinen Gruppe von Finanzleuten und Rüstungsindustriellen zugutegekommenen Gewinne aus den Kriegslieferungen bei der leer ausgegangenen Masse

des Volkes in Verruf gebracht und so eine Anschauung zum Gemeingut werden lassen, die der gleiche Senator Bone in die Worte kleidete: »Kein Geschäftsmann hat ein moralisches Recht zu verlangen, daß unsere jungen Männer in den Tod gehen, um sein Kriegsgeschäft zu beschützen«.

d) Des weiteren ist in Amerika die Erkenntnis gewachsen, daß allzustark betriebene Belieferungen Kriegführender nur eine wirtschaftliche Scheinblüte bedeuten, die bei Beendigung des Kriegszustandes zwangsläufig schwere Erschütterungen der künstlich aufgeblähten Gütererzeugung mit sich bringt. In diesem Sinne hat Botschafter Page, als sich Anfang 1917 die amerikanischen Bankiers außerstande erklärten, die englischen und französischen Rüstungsaufträge weiter zu finanzieren und infolgedessen mit deren Stornierung gerechnet werden mußte, das amerikanische Staatsdepartement zur Beschleunigung der Kriegserklärung an Deutschland durch den Hinweis darauf zu veranlassen versucht, daß nur auf diesem Wege der Eintritt einer wirtschaftlichen Panik in Amerika vermieden bleiben könne.

Daß gerade dieser letzte Punkt den Präsidenten Roosevelt mit dazu bewogen hat, schon im Frieden die Grundlinien der amerikanischen Neutralität für einen künftigen Kriegsfall gesetzlich zu verankern und damit der Einwirkung seitens der an einer solchen neuen Scheinblüte interessierten Kriegslieferanten und deren Presse zu entziehen, ergibt sich aus Ausführungen, die der amerikanische Präsident Mitte August 1936 in Chautauqua nachfolgender Richtung gemacht hat: Es sei klar, daß die neue Neutralitätspolitik die Kriegsgewinne herabsetzen würde, die bestimmte amerikanische Kreise ohne den Erlaß des neuen Gesetzes wieder wie im Weltkriege machen könnten. Für die Nation als Ganzes bedeuteten derartige Kriegskonjunkturgewinne aber nur ein Unglück. Die Aussicht auf solche hätte die Farmer in den westlichen Staaten während des Weltkrieges dazu veranlaßt, Prärieland umzupflügen, das nie hätte umgepflügt, sondern Weideland hätte bleiben sollen. Heute ernte man jene Kriegsgewinne in den Sandstürmen, die die damals kriegsgepflügten Flächen verwüstet hätten. Die Aussicht auf Kriegsgewinne hätte des ferneren eine ungerechtfertigte Erweiterung der Industrieanlagen und einen so hohen Preisstand gezeitigt, daß das normale Verhältnis der Werte gestört worden sei. Sollte irgendwo in der Welt wieder ein Krieg ausbrechen, so würden sich in Amerika wieder Tausende von Menschen finden, die auf der Jagd nach dem Narrengold der Kriegsgewinne über die amerikanische Neutralität hinwegzuschreiten willens wären. Sie würden die amerikanische Öffentlichkeit dadurch zu beeindrucken versuchen, daß die amerikanischen Arbeitslosen durch die Herstellung des Kriegsbedarfs der Kriegführenden Arbeit finden würden. Sie würden weiter sagen, daß mit den den Kriegführenden eingeräumten

Krediten die amerikanischen Fabrikationsanlagen ausgebaut werden könnten. Diesen Verlockungen würden viele Amerikaner anheimfallen, ohne an die unvermeidliche Zeit der Abrechnung zu denken, die einem falschen Wohlstande auf dem Fuße folge.

Ausfuhr- und Transportverbot für Kriegsgerät, Lieferungsbedingung für sonstige kriegswirtschaftlich wichtige Fertigfabrikate und Rohstoffe nur gegen alsbaldige Bezahlung und unter Selbstabholung durch nichtamerikanische Handelsschiffe, Verbot jeglicher Kreditgewährung an Kriegführende und deren Mittelpersonen sowie Verbot der Benutzung von Schiffen Kriegführender durch amerikanische Staatsangehörige sollen in Zukunft dem vorbeugen, daß sich die Erscheinungen der Weltkriegszeit wiederholen könnten.

Eine weitere Erörterung der Gründe für das neutrale Ausfuhrverbot von Kriegsgerät an Kriegführende dürfte sich nach den hierüber in und nach dem Weltkriege gemachten zahlreichen Ausführungen erübrigen. Dagegen sei über die »cash-and-carry«-Klausel noch folgendes gesagt: Trotz der augenscheinlichen Vorteile der Klausel sind gerade über diesen Punkt die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten bei der Schlußberatung des Gesetzes bis zum Augenblick der Abstimmung unverändert groß geblieben. Vor allem ging der Streit darum, ob die Bestimmung nicht auch wie das Ausfuhrverbot für Kriegsgerät Zwangscharakter erhalten solle und ob es nicht richtiger sei, den Kreis der der Klausel unterliegenden Güter schon im Gesetz selbst festzulegen. Die dem Präsidenten auch nach dem Eintritt eines Kriegszustandes verbleibende Freiheit zur Anwendung, Nichtanwendung und gänzlicher oder teilweiser Abänderung sowie zur Wiederaufhebung der erlassenen Bestimmungen nach Anwendung im Verlaufe eines Krieges ist nach Auffassung der Gegner einer solchen Ermessensfreiheit mit der Verpflichtung zur gradlinigen Neutralität unvereinbar, da eine erst nach dem Eintritt eines Kriegszustandes erfolgende Entschließung von der dadurch ungünstig betroffenen Seite als Parteinahme und Unterstützung der anderen Seite empfunden würde. Die Befürworter der Handlungsfreiheit, zu denen Präsident Roosevelt selbst gehörte, machten demgegenüber geltend, daß sich auch beim besten Willen zur strikten Neutralität die Verschiedenartigkeit der Lage kriegführender Parteien, wie sie durch geographische, machtmäßige und wirtschaftliche Gegebenheiten bedingt sind, durch keinerlei Handhabung der Neutralität beseitigen lasse. Die Frage, ob der Präsident berechtigt sei, das »cash-and-carry«-System nur gegen eine kriegführende Partei oder sonstwie verschiedenartig anzuwenden, wurde am 29. April 1937 von dem an der Fassung des Gesetzes persönlich beteiligt gewesenen Senator Pittman ausdrücklich verneint. Neben der Handlungsfreiheit des Präsidenten gab bei den Schlußerörterungen des Kongresses auch die Unsicherheit über den Um-

fang der den Beschränkungen zu unterwerfenden Ausfuhrgrüter zu erheblichen Zweifeln Anlaß, und zwar besonders darüber, ob die Anwendung der Klausel überhaupt geeignet sei, Amerika von Verwicklungen zu bewahren, sofern sich der Präsident nicht dazu entschließen würde, mehr oder minder alle Ausfuhrgrüter den beschränkenden Bestimmungen zu unterwerfen. Nach den z. B. von Graf Stauffenberg im letzten Heft dieser Zeitschrift (Band VIII, S. 32 ff.) gemachten Ausführungen über die in den neuen französischen Prisenbestimmungen vom 8. März 1934 vorgesehene starke Ausweitung der Vermutungen für den feindlichen Charakter bedingter Konterbande dürfte tatsächlich damit zu rechnen sein, daß ein ins Gewicht fallender Freigutverkehr zwischen Amerika und den kriegführenden Ländern überhaupt nicht mehr stattfindet, wenn alle dem Zugriff als Konterbande unterliegenden Güter der »cash-and-carry«-Bestimmung unterworfen werden.

Wirtschaftlich gesehen besagt die »cash-and-carry«-Bestimmung bezüglich des Ladungsgutes eigentlich nichts anderes als die kaufmännische fob-Klausel, wonach die Verpflichtungen des Lieferanten ebenfalls im Verladungshafen enden. So ist, auch wenn es überhaupt nicht zu einer förmlichen Inkraftsetzung der »cash-and-carry«-Klausel kommen sollte, gleichwohl zu erwarten, daß die amerikanischen Exporteure allen einem kriegführenden Lande angehörenden Abnehmern gegenüber auf die Lieferungsbedingungen sofortiger Bezahlung für den Fall bestehen werden, daß der spätere Eingang des Kaufpreises nicht unbedingt gewährleistet ist. Gerade bezüglich dieser kaufmännischen Seite der Klausel ist beachtlich, daß sie durchaus kein Verlegenheitsprodukt, sondern ein wohlgedachtes Werk des ehemaligen Vorsitzenden des amerikanischen Kriegswirtschaftsamts, Bernhard M. Baruch, darstellt, der sich noch heute in den amerikanischen Regierungs- und Wirtschaftskreisen allgemeiner Anerkennung erfreut. Das »cash-and-carry«-System ist von ihm im Juni-Heft 1936 der Zeitschrift »Current History« eingehend dargelegt worden. Die Abhandlung wurde auch im »Congressional Record« zum Abdruck gebracht. Neben der Vaterschaft an dieser Klausel gebührt Baruch in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des amerikanischen Ausschusses für Rüstungsfragen auch die Initiative bei der Gesetzesvorlage über die Einschränkung der Kriegsgewinne. Baruch bewährt sich also nicht nur bei der Erhaltung des Friedens, sondern auch bei der Vorbereitung eines etwaigen neuen amerikanischen Krieges. Während durch die »cash-and-carry«-Klausel der Befürchtung des Volkes entgegengewirkt wird, die Kosten von Kriegslieferungen wiederum wie im Weltkriege großenteils selbst tragen zu müssen, soll durch die Preisregulierungs-Bill für derartige Lieferungen der Abneigung breiter Kreise des amerikanischen Volkes gegen die Rüstungsindustrie der Boden entzogen werden.

Der im Gesetz selbst als Voraussetzung für die Inkraftsetzung der Klausel genannte Gesichtspunkt ihrer Notwendigkeit »zur Erhaltung der Sicherheit oder des Friedens der USA. oder des Schutzes des Lebens oder des Handels amerikanischer Staatsangehöriger« ist dazu angetan, alle in der Presse aufgeworfenen Bedenken bezüglich etwaiger der Anwendung der Klausel entgegenstehender Handelsvertragsbestimmungen im Bedarfsfalle kurzerhand auszuräumen. Es gilt hierbei, was Anzilotti und Max Huber in ihrer Stellungnahme gegen das von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof am 17. August 1923 in Sachen des Dampfers »Wimbledon« gefällten Urteils dahin zum Ausdruck gebracht haben:

»Man muß sich vergegenwärtigen, daß die internationalen Abkommen und insbesondere diejenigen über Handel und Verkehr regelmäßig für normale Friedensverhältnisse abgeschlossen werden. Wenn aus Anlaß eines Krieges ein neutraler oder kriegführender Staat zur Wahrung seiner Neutralität oder im Interesse seiner Landesverteidigung sich gezwungen sieht, außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen, die vorübergehend die Anwendung dieser Abkommen berühren, dann ist er hierzu auch berechtigt, wenn ausdrückliche Vorbehalte fehlen. Dieses auf den ganz allgemeinen Brauch gegründete Recht der Staaten kann seine Daseinsberechtigung nicht dadurch verlieren, daß damit vielleicht Mißbrauch getrieben worden ist.«

Vom Standpunkt des Prisenrechts ist an der »cash-and-carry«-Klausel noch beachtlich, daß das Prinzip der einheitlichen Reise auf die der Klausel unterworfenen Warengattungen in Anwendung zu bringen ist. Danach wäre bei allen auf amerikanischen Fahrzeugen nach Häfen neutraler Länder verschifften Waren dieser Art anzunehmen, daß sie auf Grund der von den amerikanischen Abfertigungsbehörden getroffenen Feststellungen nicht zur Weiterleitung an eine kriegführende Partei bestimmt sind.

Die aus den Verschiffsungsverboten resultierende Unverdächtigkeit amerikanischer Handelsschiffe dürfte den Fahrzeugen der Kriegführenden einen erhöhten Anreiz dazu bieten, sich der Flagge der USA. zu Tarnungszwecken zu bedienen. Die amerikanische Regierung hat daher bereits vorgesehen, daß sich die amerikanischen Handelsschiffe im fremden Kriegsfall nicht nur durch die Flagge, sondern auch durch sonstige auf die Schiffswände aufgemalte Erkennungszeichen ausweisen. Der Anregung, darüber hinaus den Mißbrauch der amerikanischen Nationalitätszeichen durch Ausschluß der schuldigen Schiffe vom Einlaufen in amerikanische Gewässer gesetzlich zu ahnden, wurde dagegen nicht nähergetreten.

Die offizielle Begründung der amerikanischen Kriegserklärung an Deutschland mit der Vernichtung des Lebens amerikanischer Bürger auf See läßt in Verbindung mit dem jetzigen Verbot der Benutzung von Schiffen Kriegführender die Frage aufkommen, ob etwa in diesem

Punkt ein besonderer Unsicherheitsfaktor bezüglich der Stetigkeit der künftigen Haltung der USA. gelegen ist. Während des Weltkrieges war Präsident Wilson bekanntlich nicht zu einem derartigen Verbot zu bewegen, trotzdem er hierzu sehr dringend auch aus amerikanischen Kreisen aufgefordert worden ist. Der Standpunkt der amerikanischen Regierung war damals ausweislich der ersten Protestnote aus Anlaß des »Lusitania«-Falles vom 15. Mai 1915 folgender:

»Amerikanische Bürger handeln innerhalb der Grenzen ihrer unanfechtbaren Rechte, wenn sie ihre Schiffe überall dahin steuern und auf hoher See überall dahin reisen, wohin sie ihre rechtmäßigen Geschäfte führen; dabei üben sie diese Rechte in der wohl durchaus berechtigten Zuversicht aus, daß ihr Leben nicht durch Handlungen gefährdet werde, die unter offener Verletzung allgemein anerkannter internationaler Verpflichtungen begangen werden und sicher auch in der Zuversicht, daß ihre eigene Regierung sie bei der Ausübung ihrer Rechte unterstützen werde.«

Es ist hierzu zunächst zu sagen, daß sich nach dem Weltkriege seit dem Bekanntwerden der äußersten Notstandslage, aus der heraus Deutschland in Vergeltung der rechtswidrigen gegnerischen Blockademethoden von dem völkerrechtlich anerkannten Institut der Repressalie Gebrauch machte, das Werturteil der Welt über das damalige deutsche Vorgehen in allen unvoreingenommenen Kreisen sich bereits seit Jahren derartig geändert hat, daß bereits vor dem jetzigen gesetzlichen Verbot der Benutzung von Handelsschiffen der Kriegführenden der seinerzeitige Verlust amerikanischer Leben im Sperrgebiet auf das eigene Schuldkonto derer umgebucht worden ist, die trotz Warnung leichtsinnigerweise selbst dem drohenden Untergang entgegengefahren sind. Schon bei den Beratungen über das erste Neutralitätsgesetz von 1935 war man sich daher in Amerika einig, daß dieser Stein eines möglichen neuen Anstoßes beseitigt werden mußte. Es schwankten nur die Auffassungen darüber, ob sich die amerikanische Regierung mit der einfachen Erklärung begnügen solle, daß in Zukunft amerikanische Bürger Schiffe der Kriegführenden auf eigenes Risiko benutzen würden, oder aber ob man den Amerikanern für derartige Reisen einfach die Pässe verweigern sollte, oder aber ob die Benutzung direkt zu verbieten und unter Strafe zu stellen sei, wie das in dem neuen Gesetz jetzt tatsächlich geschehen ist. Dieses bewußte Abgehen von der im Weltkriege vertretenen Auffassung hat nach dem während der mehrjährigen Erörterungen ständig manifestierten Willen der an der Gesetzgebung maßgeblich beteiligten Kreise ausgesprochenermaßen den Zweck, in Zukunft Situationen auszuschließen, in denen sich die Regierung veranlaßt sehen könne, wegen Verletzung eines als schutzwürdig anerkannten amerikanischen Interesses den Kriegführenden gegenüber intervenieren zu müssen. Daher wäre, wenn in Zukunft durch eine jetzt gesetzlich nicht nur verbotene,

sondern unter kriminelle Strafe gestellte Eigenmächtigkeit eines amerikanischen Staatsangehörigen dieser auf einem schwimmenden Gebiets-
 teil der Kriegführenden doch Schaden nähme, das lediglich eine
 persönliche Risikoangelegenheit des davon Betroffenen, ohne daß die
 amerikanische Regierung irgendeine Verpflichtung oder Berechtigung
 hätte, sich gegen ihren ausgesprochenen Willen doch in den Verlust-
 fall einzumischen. Die Nachprüfung der amerikanischen Rechtsauf-
 fassung bis zum 1. August 1914 ergibt, daß die amerikanische Regierung
 es in ihren Neutralitätserklärungen bis zum Weltkriege ausdrücklich
 abgelehnt hat, im Falle von Verstößen gegen die amerikanischen Neu-
 tralitätsbestimmungen diplomatischen Schutz zu gewähren. So heißt
 es z.B. in der Proklamation des Präsidenten Taft vom 24. Oktober 1911
 gelegentlich des italienisch-türkischen Krieges:

»... Ich künde hiermit an und erlasse die Warnung, daß alle
 Personen, die sich innerhalb des Bereichs der Jurisdiktion der USA
 befinden und den Neutralitätsverordnungen zuwiderhandeln, dieß auf
 eigene Gefahr tun und den strengen Strafen unterliegen, die durch
 Gesetze usw. festgelegt sind, und daß alle Personen, die den USA Ge-
 horsam schulden und sich außerhalb des Bereichs der Jurisdiktion der USA
 irgend etwas zuschulden kommen lassen, in keiner Weise irgendeinen
 Schutz von der Regierung der USA gegenüber den rechtlichen Kon-
 sequenzen ihres Mißverhaltens erwarten dürfen.«

In Ziffer 17 der amerikanischen Neutralitätserklärung vom 22. August
 1870 gelegentlich des deutsch-französischen Krieges ist ebenfalls schon
 ausgesprochen worden, daß Zuwiderhandlungen gegen die amerikanischen
 Bestimmungen die Verwirkung des Rechtsschutzanspruches zur Folge
 haben. Es war daher gerade bezüglich der jetzt verbotenen und unter
 Strafe gestellten Benutzung von Schiffen Kriegführender nur folgerichtig,
 daß der bei Beratung der neuen amerikanischen Neutralitätsgesetz-
 gebung zunächst in Aussicht genommene Vorbehalt hinsichtlich etwaiger
 vor dem 1. August 1914 bestehender Rechtsansprüche mit der Begrün-
 dung fallen gelassen wurde, daß ein solcher die Lage nur verwirren
 würde^{25a)}.

Eine andere Frage ist es, ob die amerikanische Regierung etwa aus
 einem sonstigen Rechtstitel gegen die Verletzung amerikanischen Lebens
 Verwahrung einlegen könnte, wie z. B. auf Grund des inzwischen von
 über 40 Staaten ratifizierten Teiles IV des Londoner Flottenabkommens
 von 1930 betr. die Handelskriegführung durch U-Boote. Prominente
 amerikanische Völkerrechtler, u. a. John Bassett Moore, haben mit
 Nachdruck darauf hingewiesen, daß das Fehlen einer klaren inter-
 nationalen Regelung des Rechtsstatus bewaffneter Handelsschiffe zu
 neuen zwischenstaatlichen Streitfällen führen wird. Dieses Problem kann

^{25a)} Näheres über die diesbezüglichen amerikanischen Debatten im »Congressional
 Record« vom 3. Februar 1936, S. 1473 f.

hier nur erwähnt, aber nicht behandelt werden. Das Gleiche gilt bezüglich der Frage der Rechtmäßigkeit etwaiger künftiger Sperrgebiets-erklärungen als Surrogat der bisherigen völkerrechtlichen Blockade. Es kann auch zu diesem Punkt hier nur kurz auf die insbesondere von Charles Warren am 30. April 1937²⁶⁾ gelegentlich der letztjährigen Tagung der American Society of International Law gemachten Ausführungen darüber verwiesen werden, daß mit der Wiederkehr von gegenseitigen Sperrgebietsmaßnahmen im Falle eines neuen Seekrieges sicher zu rechnen sei. Es verlohnt in dieser wichtigen Frage eine nähere Untersuchung darüber, in welchem Umfange die USA. nach ihrem Eintritt in den Weltkrieg sich an den gerade während des letzten Kriegsjahres besonders verstärkten Minensperren in der Nordsee aktiv beteiligt haben.

Der Klärung bedürftig ist weiter das Verhältnis zwischen Sec. 7 des Neutralitätsgesetzes betr. das Verbot der Benutzung amerikanischer Häfen zum Nachschub und Artikel 14 ff. des XIII. Haager Abkommens von 1907 betr. die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges. Dr. Friede sagt dazu, Sec. 7. verbiete, nicht, daß Kriegsschiffe der Kriegführenden in amerikanischen Häfen ihre Lebensmittel, Öl und sonstigen Vorräte unmittelbar auffüllen oder dort Reparaturen vornehmen. Meines Erachtens gelten die in den genannten Haager Abkommen vorgesehenen Beschränkungen für die Zulassung, Ausrüstung und Reparatur von Kriegsfahrzeugen Kriegführender solange unverändert weiter, als amerikanischerseits keine abweichenden Neubestimmungen getroffen werden.

Einer näheren Beleuchtung würdig wäre auch das in Sec. 7 zitierte amerikanische Gesetz vom 15. Juni 1917. Es enthält neben den Antispyonagebestimmungen eingehende Vorschriften zur Sicherung der amerikanischen Neutralität und kann insoweit als ein Vorläufer des jetzigen Gesetzes angesprochen werden. Das Gesetz von 1917 hat noch heute Gültigkeit, ist aber in Deutschland bisher kaum wissenschaftlich behandelt worden, da seine Anwendung durch den Eintritt Amerikas in den Weltkrieg Deutschland gegenüber nicht mehr praktisch wurde.

Als Ergebnis der vorstehenden Betrachtungen ist festzustellen, daß ebenso wie die erst im Werden befindliche internationale Neuordnung der Beziehungsverhältnisse zwischen den Völkern im Frieden auch die nationale Neuregelung der amerikanischen Seehandels- und Schifffahrtspolitik im fremden Kriegsfall noch kein vollendetes Werk darstellt. Gewisse Entwicklungstendenzen zeichnen sich aber in ihren Konturen bereits so sichtbar ab, daß der Politiker, Soldat und Kriegswirtschaftler aus der Beschäftigung mit der Entstehungsgeschichte der neuen amerikanischen Gesetzgebung schon bestimmte Schlüsse darauf zu ziehen ver-

²⁶⁾ Proceedings of the American Society of International Law, 1937, S. 129.

mag, in welcher Weise sich das amerikanische Volk des von ihm für die Regelung seines Außenhandelsverkehrs mit Kriegführenden selbst geschaffenen Instrumentes im künftigen Neutralitätsfall voraussichtlich bedienen wird und welche Auswirkungen daraus für die Kriegswirtschaft und den Wirtschaftskrieg der Kampfparteien zu erwarten sind. Andererseits vermag auch die Rechtswissenschaft, die bisher die Wechselbeziehungen zwischen dem nationalen öffentlichen Recht und dem internationalen Völkerrecht vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der Transformierung des letzteren in das erstere zu betrachten pflegte, aus dem amerikanischen Vorgang Anregungen zu weiteren Untersuchungen darüber zu schöpfen, welche Bedeutung umgekehrt die nationale Regelung zwischenstaatlicher Verkehrsverhältnisse für die Weiterentwicklung des Völkerrechts besitzt.
