

Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht¹⁾

Viktor Bruns

I. Wesen des britischen Krieges.

Der britische Krieg ist Handelskrieg. Der Waffenkampf steht für den Briten an zweiter Stelle. Das Hauptziel seiner Kriegführung ist nicht die militärische Niederwerfung des Gegners, sondern seine wirtschaftliche Erdrosselung.

Der britischen Flotte ist zur Aufgabe gesetzt, den Handelsverkehr des Gegners mit den Neutralen abzuschneiden. Die Niederkämpfung der gegnerischen Seestreitkräfte wird ihr nur dann befohlen, wenn diese die britische Herrschaft über die Seehandelsstraßen gefährden.

Das europäische Festland ist Nebenkriegsschauplatz. Der militärische Kampf bleibt dort im wesentlichen den Verbündeten überlassen.

Der Führung des Kampfes entsprechen die britischen Kriegsziele. Sie sind längst nicht mehr auf Gebietserwerb in Europa gerichtet. Britisches Kriegsziel ist die Ausschaltung des wirtschaftlichen Wettbewerbes. Die Festhaltung und Vergrößerung des Kolonialbesitzes soll der Flotte die Stützpunkte für die Ausübung der Seeherrschaft verschaffen und das Handelsmonopol sichern. Der Handelskrieg dient dazu, auch nach Friedensschluß den Wettbewerb des Feindes und der Neutralen auszuschalten oder zurückzudrängen.

Der Handel ist für Großbritannien Ursache und Grund zum Krieg. Der englische Historiker Seeley spricht von dem die britische Geschichte beherrschenden Gesetz der innigen Wechselbeziehungen zwischen Krieg und Handel, nach welchen der Handel naturgemäß zum Kriege führe und der Krieg den Handel begünstige²⁾. Diesem Gesetz ist die englische Politik in ungebrochener Kontinuität bis heute gefolgt. Im Jahre 1787 erklärte im Unterhaus der Bischof Watson:

»Das Gedeihen Frankreichs ist der Niedergang Englands, Frankreich ist unser natürlicher Feind. Wir sind groß geworden durch das Verbot des französischen Handels.«

¹⁾ Nach einem am 29. April 1940 in der Gesellschaft für Wehrpolitik und Wehrwissenschaften gehaltenen Vortrag.

²⁾ John Robert Seeley, Die Ausbreitung Englands, S. 79.

³⁾ Peez-Dehn, Englands Vorherrschaft, S. 85 f.

Ironisch stellte am 25. Mai 1802 im Unterhaus der Abgeordnete Fox fest:

»Also jeder Fortschritt Frankreichs nach außen und selbst im Innern, in Handel und Industrie wird eine Ursache zum Kriege, eine Beleidigung für uns.«

Der englische Geistliche Hankin schrieb in einer 1805 veröffentlichten Flugschrift, die er unter dem Titel »Ein ewiger Krieg als das einzige Mittel zur Sicherheit und Wohlfahrt Großbritanniens« herausgab, folgendes:

»Da die Zerstörung Frankreichs, als einer der Seemacht, für die Sicherheit und Ruhe civilisirter Nationen unumgänglich nothwendig ist, so muß man es unter keinerlei Vorwand den Ocean befahren lassen, und ihm folglich seine Colonien, wie auch alles nehmen, was es von transatlantischer Erde besitzt. Thut die französische Nation Friedensvorschläge, so muß man ihr antworten: Nein, wir wollen mit euch in keinem freundschaftlichen Verhältnisse stehen; denn wir betrachten euch wie grimmige Thiere, welchen man sich nicht ohne Gefahr nähern kann, wofern sie nicht in Ketten liegen; wir betrachten euch wie böartige Bestien, welche alle Gegenden, die von ihnen berührt werden, verpestet; euer Name ruft in unser Gedächtniß nichts als Scenen der Plünderung, der Zerstörung und des Blutvergießens zurück. Nichts wollen wir hören von euren Anerbietungen, von Bündniß und Freundschaft. Indessen wünschen wir nicht, euer Unglück zu vergrößern. Ziehst eure Truppen aus den benachbarten Ländern, und von den Küsten zurück, die ihr besetzt habt, entwaffnet eure Flotten, stellt eure Seerüstungen ein. Dann sollen die englischen Kriegsschiffe aufhören, die französischen Küsten zu beunruhigen; wir wollen euren Handel nicht mehr stören, wiewol wir die Bedingung vorschreiben: „daß ihr dazu weder französische Schiffe, noch französische, oder Frankreich unterthänige Seeleute gebraucht“. Unter dieser Bedingung allein kann England einen Frieden mit euch schließen. Eure ganze Seemacht muß vernichtet werden«⁴⁾.

Den Grund für den langjährigen Krieg Englands mit Frankreich bildete angeblich die Bekämpfung der Ideen der französischen Revolution, die Abschaffung des Königreichs, die Hinrichtung des Königs, die Verteidigung des christlichen Glaubens gegen die revolutionäre Religionslosigkeit und die Notwendigkeit, die Verbündeten vor der französischen Eroberungslust zu schützen. Es sind dieselben Scheingründe und Redensarten, die wir vor dem Weltkrieg und die wir auch in der jüngsten Vergangenheit aus England vernahmen.

Dieser traditionellen Politik entsprach die Entfesselung des Weltkriegs, entsprachen der Waffenstillstand und der Versailler Vertrag, die uns die Kriegs- und Handelsflotte, die Kolonien und alle Außenpositionen des deutschen Handels im wesentlichen zu Gunsten Großbritanniens raubten.

⁴⁾ Europäische Annalen 1810, Bd. III, S. 275.

Der britische Krieg als Handelskrieg richtet sich nicht bloß gegen den Kriegsgegner, sondern ebenso gegen die Neutralen. Sie sollen in die britische Wirtschaftsfrent und zu militärischer Hilfeleistung gezwungen werden. Dabei wird gleichzeitig verhindert, daß der Handel der Neutralen auf Kosten Englands wachse.

So meinte Pitt in einer Unterhausrede am 25. März 1801, daß er die Politik einer für nichts und wieder nichts gemachten Vergünstigung für den neutralen Handel (frei Schiff, frei Gut) nicht begreifen könne, die den Handel der neutralen Mächte während des Krieges glänzender, als er selbst im Frieden gewesen sei, machen würde⁵⁾. Als die Franzosen im Jahre 1795 Holland eroberten, war das für die britische Regierung ein erwünschter Anlaß, auf allen Meeren Jagd auf holländische Schiffe zu machen, um diese Konkurrenz zu beseitigen. Nach Friedensschluß wurden die weggenommenen Schiffe und Kolonien an Holland nicht zurückerstattet⁶⁾. Dieser traditionellen Art der Kriegführung entsprechen die Nachrichten, die vor kurzem in den Zeitungen erschienen sind, wonach die Engländer die dänischen und norwegischen Handelsschiffe beschlagnahmen.

Im heutigen Krieg glaubte ein neutraler Beobachter⁷⁾ feststellen zu können:

»Au point de vue des puissances belligérantes maritimes, tous les efforts tendent à faire tourner la machine économique à plein en vue de produire et pour financer la guerre au maximum sur les propres ressources de l'activité nationale travaillant également pour les fins d'exportation et de commerce.

En d'autres termes, la guerre est beaucoup moins qu'en 1914 un arrêt de l'activité économique portée au contraire à son maximum et les choses paraissent se développer en conséquence de cette politique d'expansion, rappelant, par certains égards, la période de prospérité économique, comme si les puissances maritimes devaient sortir sans atteinte trop grave de la guerre.«

II. Artikel 16 des Völkerbündspakts als Kodifikation der britischen Handelskriegspraxis.

Der britische Krieg ist Handelskrieg. Er ist militärischer Krieg nur, wenn und soweit die Durchführung des Handelskrieges dies erforderlich macht. Dieser englische Grundsatz ist vor zwanzig Jahren in die knappe Form eines einzigen Vertragsartikels gebracht worden.

5) Peez-Dehn, a. a. O., S. 74.

6) Peez-Dehn, a. a. O., S. 154.

7) Max Vandekerckhove, *Le Blocus*, *Revue économique internationale*, Jg. 32, Bd. I, Nr. 1. Januar 1940, S. 95.

Es ist der Artikel 16 des Völkerbunds Pakts, von dem wir auch ohne die genauen historischen Forschungen⁸⁾ über die Entstehung des Völkerbundsstatuts annehmen müssen, daß er englischen Geistes ist und nichts anderes als die Kodifikation der britischen Handelskriegspraxis nach den Erfahrungen des Weltkrieges darstellt. Nach der endgültigen Fassung des Pakts sollen alle Streitigkeiten auf friedlichem Wege ausgetragen werden. Wer sich diesem Verfahren nicht unterwirft und zum Kriege schreitet, der wird zum Angreifer erklärt und so angesehen, als hätte er eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Gegen ihn verpflichten sich die Bundesmitglieder, zu Sanktionen zu schreiten.

Sanktionen bedeuten in der irreführenden Sprache des Völkerbundsstatuts Krieg. Nach dem Völkerbunds pakt soll es möglichst nur noch einen Krieg, eben den Bundeskrieg gegen den sogen. Rechtsbrecher geben, an dem alle Mitgliedstaaten sich beteiligen müssen und bei dem keiner beiseite stehen, keiner neutral bleiben kann.

Die erste und einzige Rechtsverpflichtung des Artikels 16 ist die Teilnahme am Wirtschaftskrieg gegen den Rechtsbrecher. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu dem Angreifer abubrechen, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu unterbinden und ebenso alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates und jedes anderen Staates, ob er Mitglied des Völkerbunds ist oder nicht, zu untersagen.

Zur Teilnahme am militärischen Krieg besteht keine Verpflichtung; vielmehr soll hier zunächst der Rat den verschiedenen Regierungen Vorschläge machen, mit welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat.

Es ist bezeichnend, daß die britischen Entwürfe für den Völkerbunds pakt weit eingehendere Bestimmungen über den Wirtschaftskrieg enthielten als der endgültige Pakt: über die Zurückhaltung der Schiffe und Güter von Angehörigen des Angreiferstaates, über das Verbot zum Anlaufen seiner Häfen, das Verbot jeden Exports und Imports⁹⁾.

Es ist weiter bezeichnend, daß der Völkerbund über keine andere Bestimmung seines Statuts so eingehende Beratungen gepflogen hat, wie über die Durchführung der Wirtschaftsblockade des Artikels 16¹⁰⁾.

⁸⁾ Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, 1936, S. 170; Munch, *Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations*, 1923, Bd. 2, S. 17; D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*; Sandberg, *Nordisk Tidskrift for Int. Ret.*, Bd. 10, S. 83.

⁹⁾ Miller, a. a. O. Bd. 2, S. 112 Nr. 13.

¹⁰⁾ Vgl. v. Gretschaninow, *Politische Verträge*, Bd. 2, Teil 1, S. 128 ff.

Als im italienisch-abessinischen Krieg der Artikel 16 seine erste und einzige Anwendung fand, hat das Koordinations-Komitee gerade die wichtigsten der Maßnahmen beschlossen, die uns aus dem heutigen Wirtschaftskriege nur allzu bekannt sind: nämlich ein Verbot der Ausfuhr, der Wiederausfuhr, der Durchfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial nach einer längeren Liste, wobei die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen versprochen, daß die aufgezählten Gegenstände, die in ein anderes Land als Italien ausgeführt wurden, von dort aus weder direkt noch indirekt nach Italien eingeführt würden. Später wurde die Liste der Ausfuhrverbote vergrößert und gleichzeitig die Einfuhr italienischer Waren verboten¹¹⁾.

Der Völkerbundskrieg als Handelskrieg kann nur von Großbritannien erklärt werden. Ohne seine Mitwirkung oder gegen seinen Willen ließe sich der Wirtschaftskrieg von den anderen Staaten nicht führen. Fordert es das britische Interesse, so wird der Wirtschaftskrieg erklärt; durch diplomatische Verhandlungen und im Völkerbundsrat werden diejenigen Mächte bestimmt, die die militärischen Operationen durchzuführen haben.

Bei der erstmaligen Anwendung von Artikel 16 hat die britische Regierung sich zuerst der militärischen Mitwirkung der französischen Regierung versichert für den Fall, daß Großbritannien durch Italien wegen seiner Vorbereitungen zum Sanktionskrieg angegriffen werden sollte, ehe die Sanktionsbestimmungen des Artikels 16 in Kraft gesetzt wären, oder wenn es wegen der Inkraftsetzung dieser Bestimmungen einem Angriff ausgesetzt sein sollte¹²⁾.

Mit dem Artikel 16 sollte weiter die Neutralität im Völkerbund abgeschafft werden¹³⁾: die am militärischen Kriege nicht unmittelbar beteiligten Staaten sind zur Teilnahme am Wirtschaftskrieg verpflichtet. Nach der offiziellen Auslegung des dritten Absatzes von Artikel 16 sollen Mitgliedstaaten auch zur militärischen Hilfeleistung dem Staat gegenüber verpflichtet sein, der mit dem sogenannten Angreifer in einen militärischen Kampf verwickelt wird. Es ist erstaunlich, mit welchem Geschick die britische Regierung den neutralen Staaten die Notwendigkeit dieses Artikels einzureden wußte und mit welcher Gefügigkeit diese Staaten das Völkerbündstatut und seinen Artikel 16 betrachteten. Es bedurfte des ersten Anwendungsfalles dieses Artikels im abessinischen Konflikt, um die Neutralen die Gefährlichkeit ihrer Lage voll erkennen zu lassen.

¹¹⁾ v. Gretschaninow, a. a. O., S. 221, 236 ff.

¹²⁾ v. Gretschaninow, a. a. O., Bd. I, S. 446, 551, 517.

¹³⁾ E. Borchard, *Neutrality for the United States*, 1937, S. 248ff.; Scheuner, *Die Neutralität im heutigen Völkerrecht*, Festschrift der deutschen Landesgruppe der International Law Association anlässlich des 25jährigen Bestehens, S. 75.

Und doch hatte die britische Regierung selbst in einer dem Parlament im Jahre 1929 vorgelegten Denkschrift¹⁴⁾ über die Frage der Unterzeichnung der Fakultativklausel des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs die Bedeutung des Art. 16 für die britische Kriegführung und die Beziehungen Großbritanniens zu den Neutralen in einem künftigen Kriege dargelegt. In dieser Denkschrift wird ausführlich die Frage geprüft, ob die Rechte eines Kriegführenden im Seekrieg durch die Unterzeichnung der Fakultativklausel beeinträchtigt werden. Die Denkschrift geht davon aus, daß die öffentliche Meinung in England gegen jede unzulässige Beschränkung der Ausübung der britischen Seemacht in Kriegszeiten eingestellt sei. Früher sei der Krieg als Mittel nationaler Politik nicht unrechtmäßig gewesen; grundsätzlich seien die Rechte und Pflichten der Neutralen gegenüber den beiden Kriegsparteien dieselben gewesen und völlig unabhängig von der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Streites, der zum Kriege geführt habe.

Für die Mitglieder des Völkerbundes dagegen sei der Krieg nicht mehr ein Mittel nationaler Politik. Die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Völkerbundes würden nicht mehr durch das Kriegsrecht, sondern durch die Vorschriften des Völkerbündspakts bestimmt. Nach Art. 16 hätten die neutralen Staaten nicht mehr das Recht, »to trade with our enemy« (diese naive Fassung zeigt, daß für die britische Regierung nur der Feind Großbritanniens Satzungsbrecher, gegen den die Sanktion sich richtet, sein kann); vielmehr müßten sie mit ihm alle Beziehungen abbrechen, dürften keinen Handel mehr mit ihm treiben und nicht gestatten, daß ihre Gebiete zur Warendurchfuhr zwischen ihm und einem anderen Staate benützt würden. Daher könne es auch zwischen Großbritannien und einem anderen Mitglied des Völkerbundes keine Neutralität mehr geben. Entweder erfüllten die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus Art. 16, dann brauchte die britische Regierung nicht in den Handel dieser Staaten einzugreifen, oder sie erfüllten ihre Verpflichtungen nicht, dann würde eine britische Einnischung notwendig werden. Diese Staaten hätten dann aber keinen Grund, gegen das britische Vorgehen zu protestieren, da ein solcher Protest auf das Recht zum Handel mit dem Feind gegründet werden müßte, was im Widerspruch zu ihren Verpflichtungen aus der Völkerbundssatzung stünde.

Zwischen den Völkerbundsstaaten könnten keine Neutralitätsrechte existieren, da es keine Neutralen gäbe. Damit falle auch das Argument fort, daß die Aktionen der britischen Flotte mit der Unterzeichnung der Fakultativklausel einer schiedsgerichtlichen Entscheidung unter-

¹⁴⁾ Cmd. 3452. Miscellaneous No. 12 (1929). Vgl. diese Zeitschrift Bd. IX, S. 729; Graf Moltke ebendort S. 620 ff.

stellt würden. Die Mitglieder des Völkerbundes besäßen kein Recht, mit dem Staat Handel zu treiben, mit dem Großbritannien sich im Kriege befinde; die britische Regierung sei nicht länger an die alten Regeln über die Beziehungen zwischen den Kriegführenden und den Neutralen gebunden.

Die Denkschrift führt dann noch die Fälle auf, daß ein britisches Kriegsschiff ein neutrales Handelsschiff in der irrtümlichen Annahme, daß es Handel mit dem Feinde treibe, aufbringe oder daß ein britisches Prisengericht ein Schiff oder seine Ladung verurteile ohne ausreichenden Beweis der feindlichen Bestimmung. In einem solchen Falle könnte der betroffene Mitgliedstaat protestieren und eine Beschwerde an die britische Regierung richten. Die Berechtigung des britischen Vorgehens werde dabei grundsätzlich nicht in Frage gestellt, es handele sich vielmehr um eine einfache Tatfrage, ob Handel mit dem Feinde vorliege. Eine solche Angelegenheit könne, wenn nötig, durch die Freigabe des Eigentums und durch Zahlung des Wertes geregelt werden. Jedenfalls hätte die britische Regierung sich das Recht vorbehalten, jeden solchen Streit vor den Völkerbundsrat statt vor den Gerichtshof zu bringen.

Die Denkschrift faßt zusammen:

»If those obligations are fulfilled, we cannot be involved in war in circumstances in which any Member of the League could claim the rights of a neutral: only Members of the League which have signed the Optional Clause can bring us before the Permanent Court under its terms, and, therefore, no dispute arising out of neutral complaints of our naval action could come before the Court. Arguments based on the state of affairs created by the old law of belligerency and neutrality are therefore irrelevant.«

In dieser britischen Denkschrift ist mit klaren Worten erklärt: der Sanktionskrieg des Völkerbundes ist der britische Krieg gegen den Feind Großbritanniens. In diesem Krieg sind alle Mitgliedstaaten zu den Maßnahmen des Wirtschaftskriegs verpflichtet, die die britische Regierung vorschreibt. In einem solchen Krieg gibt es keine Neutralität mehr, darum kann und wird Großbritannien ohne Rücksicht auf das Seekriegsrecht und das Neutralitätsrecht, das als veraltet abgetan wird, vorgehen. Die Neutralen haben in dem Zwangsbündnis mit Großbritannien keine Selbständigkeit und keine Rechte mehr.

III. Britischer Krieg gegen das Privateigentum.

Der englische Krieg ist Wirtschaftskrieg. Das hat für die rechtliche Auffassung des Krieges zwei Folgen: die alte sogenannte kontinentale Auffassung sah in dem Krieg einen militärischen Waffengang zwischen den Staaten. Am Kriege beteiligt sind nur die Waffenträger. Wer nicht zum Heere gehört, ist auch nicht am Kriege beteiligt. Die Feindseligkeiten richten sich nur gegen den Staat und sein

Heer, aber nicht gegen die übrige Bevölkerung. Das Privateigentum ist grundsätzlich gegen Kriegsmaßnahmen geschützt.

Nach englischer Auffassung ist der Krieg nicht bloß ein Waffengang zwischen den Staaten, sondern ein Kampf zwischen allen Angehörigen der Kriegführenden, und der Kampf wird nicht bloß mit der Waffe, sondern in jeder Form geführt. »Der Krieg versetzt jeden einzelnen Staatsangehörigen wie auch die Staaten selbst in den Zustand der Feindschaft gegeneinander« — so erklärt z. B. ein englisches Gerichtsurteil des Jahres 1800 —. »Es gibt keinen Krieg der Waffen neben einem Frieden der Wirtschaft«¹⁵⁾. Darum hat der Staatsbürger jeden Angehörigen des feindlichen Staates als einen persönlichen Gegner zu betrachten.

Und das zweite ist: in einem Krieg, der ein Handelskrieg ist, kann es keinen Schutz des Privateigentums geben. Großbritannien hat es durchgesetzt, daß im Seekrieg bis heute der kriegführende Staat im Grundsatz berechtigt ist, das feindliche Schiff und die feindliche Ware, die er auf hoher See antrifft, wegzunehmen, und zwar nicht bloß, wenn sie dem feindlichen Staat gehören, auch wenn sie Privateigentum sind, und ebenso die neutrale Ware, wenn sie Bannware ist.

Ein bekannter englischer Jurist und Mitglied des Unterhauses, Thomas Gibson Bowles¹⁶⁾, hat in einer gelehrten Abhandlung über das Wesen des Seekriegs Ausführungen gemacht, die wohl von den meisten seiner Landsleute geteilt werden. Er hat erklärt:

»Just as victories in the field are barren or even injurious to the victor if they produce no effect on the enemy's material resources, so also are naval victories barren or even injurious if they leave these unaffected. And as the material resources of the enemy on the high seas consist solely in the property that is found in course of transport thereon for his supply and succour, if this property be left to go free, no material injury whatever can there be inflicted upon him . . . The merchant, however, is entitled to and can claim no better or other treatment than the rest of his countrymen. When his Government declares war he is at war together with all his fellows of the nation; and whatever be the individual sacrifices necessary for the national success in the war, he is bound to make them as much as anybody else . . .

If the merchant is to claim exemption from the war for his goods on the seas, every taxpayer may equally claim it for the money in his pocket; nay, the very soldier may claim it for his life.«

Gewiß kann der kriegführende Staat von seinen Angehörigen Opfer an Leben, Gesundheit und Vermögen verlangen. Aber daraus folgt noch nicht, daß der Kriegsgegner deren Privateigentum einfach wegnehmen darf. Nur wer Nehmen und Geben verwechselt, kann zu einem so merkwürdigen Schluß gelangen. Im übrigen sind es gar nicht die feindlichen

¹⁵⁾ Potts v. Bell (1800), 8 T. R. 554, 561; vgl. 101 Engl. Rep. 1543, 1547.

¹⁶⁾ The Declaration of Paris, London 1900, S. 33 ff.

Angehörigen, denen die britische Flotte das Privateigentum in erster Linie wegnimmt, sondern Neutrale.

Der Verfasser meint weiter:

»Reason indeed shows, and experience has proved, that unless property be made the primary object of maritime warfare, there can be no maritime warfare at all . . . if „private property“ be held sacred, and public vessels alone be regarded as proper objects for the exercise of the rights of war, war at sea may be declined. Any Power fighting with another and conscious of naval inferiority may, as Russia did in 1854, and as Prussia did in 1870, sink or keep its vessels safely in its ports, under the guns of forts, behind torpedoes, and out of the reach of any but a land force. The greater the inferiority, the greater of course is the determination not to risk an encounter. This, it may be said, goes to prove that all naval warfare is impossible except between two States equal in maritime power, and that it is especially impossible for any State which, like Great Britain, is likely to be superior in line-of-battle ships to any other nation. And this, indeed, is largely true, unless there exist means of forcing the enemy to come out and fight; this has been true in the cases quoted because those means were not employed. For they do exist, and they consist simply in laying hands upon such property of the enemy as may be found afloat.

Then indeed there is a reason, and an imperative reason, for the adventure to sea even of an inferior naval force, for then it becomes a question of SUPPLIES and money — a question, in other words, of retaining the power to carry on war in any form. Then the naval supremacy of a State amounts to something, for it amounts to the power of stopping Supplies to the enemy from the whole world beyond sea, while at the same time it provides supplies for the State itself, under the sure protection of its superiority at sea; or if the supremacy be doubted or denied, it forces the enemy to come out and to fight in the defence of his sinews of war, and makes maritime war a reality indeed.

But now if private property be exempted on the seas from the incidence of the general confiscation pronounced by the declaration of war against all the property of the enemy, what remains of maritime warfare? . . . There is nothing to fight for except glory, and no reasonable prospect of gaining any glory by fighting, but quite the reverse.

No naval commander not insane would risk a conflict under such circumstances in so utter an absence of any object, and he would keep fast in port viewing with compassion rather than respect his stronger enemy, who might scour the seas declaring that he ruled them, but could neither do any injury nor produce any effect whatever upon the issue of the war. The effect of all which must be that the stronger a nation is at sea, the less opportunity would it have of putting forth its strength, and that the larger its fleet, the more probable would it be that that fleet would be reduced to the most helpless and utter inaction. In short, to affect to wage war at sea without capturing property is to wage no war at all . . . «

Klarer läßt es sich wohl nicht aussprechen, daß der britische Seekrieg dem Privateigentum gilt und die Flotte das Instrument ist, dem Gegner und den Neutralen das Eigentum wegzunehmen.

IV. Das geltende Seekriegsrecht ¹⁷⁾.

Es soll nun der Versuch gemacht werden, in allgemeinen Umrissen ein Bild des heute geltenden Seekriegsrechts zu geben, an das sich ein Überblick über die englische Handelskriegführung anschließen soll. Dieser wird es uns ermöglichen zu prüfen, welche Maßnahmen der britischen Regierung vom Völkerrecht erlaubt sind oder eine Verletzung des geltenden Seekriegsrechts darstellen. Zum Schluß soll untersucht werden, welche Rechte die deutsche Regierung zur Bekämpfung des britischen Handelskrieges zu ergreifen berechtigt ist, insbesondere welche Rechtsfolgen sich aus den britischen Rechtsverletzungen für das Deutsche Reich — nicht nur dem Kriegsgegner gegenüber, sondern auch in seinen Beziehungen zu den neutralen Staaten — ergeben.

1. Nach dem heute geltenden Seekriegsrecht kann eine Ein- und Ausfuhrsperrung nur in der Form der effektiven Blockade verhängt werden. Effektiv ist die Blockade nach der Londoner Seerechtsdeklaration (Art. 18) ¹⁸⁾, wenn sie durch eine Streitmacht aufrecht erhalten wird, die hinreicht, um den Zugang zur feindlichen Küste in Wirklichkeit zu verhindern. Diese Blockade ist nur zulässig gegenüber feindlichen Küsten, nicht aber gegenüber neutralen Küstengebieten. Nach der Londoner Deklaration dürfen die die feindlichen Küsten blockierenden Streitkräfte den Zugang zu neutralen Häfen und Küsten nicht versperren. Die Aufbringung neutraler Schiffe wegen Blockadebruchs darf nur innerhalb des Aktionsbereichs der Kriegsschiffe stattfinden, die beauftragt sind, die tatsächliche Wirksamkeit der Blockade sicherzustellen (L. D. Art. 17).

2. Soweit eine effektive Blockade nicht verhängt ist, sind die Kriegführenden auf das Seebeute- und das Prisenrecht beschränkt ¹⁹⁾. Das gilt ganz besonders gegenüber den neutralen Schiffen und Gütern. Ihre Aufbringung und Einziehung ist nur gestattet, wenn ein besonderer, allgemein anerkannter Rechtstitel dafür vorliegt.

a) Feindliche Handelsschiffe können nach geltendem Recht jederzeit aufgebracht und eingezogen werden, einerlei ob sie von feindlichen oder neutralen Häfen kommen oder auf der Fahrt nach solchen begriffen sind (PO. Art. 10).

¹⁷⁾ Dazu vgl. vor allem die beiden Noten der Regierung der Vereinigten Staaten an die britische Regierung vom 30. März 1915, Papers relating to the Foreign Relations of the United States, 1915 Suppl., S. 152, dazu The Lansing Papers S. 270 ff., Savage, Policy of the United States toward Maritime Commerce in War, Bd. 2 S. 319 ff. und die Note vom 21. Oktober 1915, For. Rel. 1915 Suppl., S. 578, The Lansing Papers Bd. 1, S. 303 ff. Vgl. dazu Edwin Borchard, a. a. O. S. 198 ff.

¹⁸⁾ Im Folgenden bedeutet L. D. die Londoner Seerechtsdeklaration von 1909, PO. die deutsche Prisenordnung vom 28. August 1939.

¹⁹⁾ Vgl. die Note der Vereinigten Staaten an die britische Regierung vom 8. Dezember 1939, abgedruckt unten S. 42 3f.

b) Feindliche Güter können weggenommen werden, wenn sie auf feindlichen Schiffen (PO. Art. 11), aber nicht, wenn sie auf neutralen Schiffen befördert werden, außer wenn sie Bannware sind (PO. Art. 15).

c) Neutrale Schiffe verfallen der Aufbringung und Einziehung nur ausnahmsweise und aus besonderen Gründen, etwa wenn sie der Anhaltung oder Durchsuchung gewaltsam Widerstand leisten, wenn sie in feindlichem Geleit fahren oder feindselige Unterstützung begehren, wenn ihre Ladung zu mehr als der Hälfte aus Banngut besteht oder sie einen Blockadebruch begehen (PO. Art. 14, L. D. Art. 45, 46).

d) Neutrale Güter können nur beschlagnahmt und eingezogen werden, wenn sie Bannware sind oder das Fahrzeug Blockadebruch begeht. Im übrigen ist die Beschlagnahme und Einziehung der neutralen Güter verboten, einerlei ob sie auf neutralen oder feindlichen Schiffen befördert werden (PO. Art. 16).

Das Ergebnis ist also: der Handel des Feindes mit Neutralen kann durch die Aufbringung der feindlichen Schiffe verhindert werden.

Der Handel der Neutralen untereinander ist grundsätzlich keinen Beschränkungen unterworfen. Er ist jedenfalls dann vollkommen frei, wenn die Ware in ein Land ausgeführt wird, das mit dem Kriegsgegner keine Landverbindung besitzt. Ist das letztere der Fall, so kann die Ware bei der Fahrt in einen neutralen Hafen selbst dann nicht angehalten werden, wenn es sich um bedingtes Banngut handelt.

Der Handel des Neutralen mit dem Kriegsgegner ist gestattet, sofern es sich nicht um Lieferung von Bannware handelt, und zwar ist das neutrale Gut der Beschlagnahme entzogen, nicht bloß wenn es auf neutralen Schiffen (PO. Art. 16), sondern sogar wenn es auf feindlichen Schiffen befördert wird (PO. Art. 15).

Schon während des Weltkriegs hatte die Regierung der Vereinigten Staaten dieselbe Meinung vertreten und in der Note vom 30. März 1915 die bekannten Rechte der Kriegführenden gegenüber dem neutralen Seehandel aufgeführt:

»A belligerent nation has been conceded the right of visit and search, and the right of capture and condemnation, if upon examination a neutral vessel is found to be engaged in unneutral service or to be carrying contraband of war intended for the enemy's government or armed forces. It has been conceded the right to establish and maintain a blockade of an enemy's ports and coasts and to capture and condemn any vessel taken in trying to break the blockade. It is even conceded the right to detain and take to its own ports for judicial examination all vessels which it suspects for substantial reasons to be engaged in unneutral or contraband service and to condemn them if the suspicion is sustained. But such rights, long clearly defined both in doctrine and practice, have hitherto been held to be the only permissible exceptions

to the principle of universal equality of sovereignty on the high seas as between belligerents and nations not engaged in war²⁰).

Der Begriff des Bannguts setzt voraus, daß die Ware für den Feind bestimmt ist. Bei dem unbedingten Banngut, also bei Gegenständen oder Stoffen, die ausschließlich für den Krieg verwendet werden, genügt die Bestimmung für das feindliche oder vom Feinde besetzte Gebiet, wobei es keinen Unterschied macht, ob die Zuführung dieser Gegenstände unmittelbar erfolgt, oder ob sie noch eine Umladung im neutralen Gebiet oder eine Beförderung zu Lande über neutrales Gebiet erfordert (L. D. Art. 30, PO. Art. 22, 23).

Bedingte Bannware sind Gegenstände und Stoffe, die sowohl für kriegerische wie für friedliche Zwecke verwendbar sind. Sie müssen für den Gebrauch der Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates bestimmt sein. Die Gegenstände der bedingten Bannware unterliegen der Beschlagnahme nur auf einem Schiff, das sich auf der Fahrt nach dem feindlichen oder vom Feind besetzten Gebiet oder zur feindlichen Streitmacht befindet. Der Grundsatz der fortgesetzten Reise findet hier keine Anwendung (L. D. Art. 33—35, PO. Art. 24, 25).

Das Eingriffsrecht des kriegführenden Staates bezieht sich immer nur auf eine Ware, die sich bereits auf dem Seetransport befindet. Zu diesem Zweck wird dem kriegführenden Staat das Recht eingeräumt, die neutralen Handelsschiffe auf hoher See anzuhalten und zu durchsuchen. Die Ware kann nur beschlagnahmt werden, wenn sie Banngut ist. Die Person des Versenders spielt keine Rolle.

Dieses System der Seekriegsordnung ist in der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 niedergelegt worden. Daß diese Deklaration auch heute noch gilt, hat in der Oberhaussitzung vom 10. November 1927 der Lord der Admiralität Earl Stanhope anerkannt und die Kündigung dieser Deklaration nicht nur als rechtlich unmöglich, sondern auch als unzweckmäßig bezeichnet²¹).

²⁰) For. Rel. 1915 Suppl., S. 152; Jessup, *Neutrality*, Bd. 4, S. X.

²¹) Earl of Stanhope, Civil Lord of the Admiralty, im Oberhaus am 10. November 1927 (Parl. Deb. H. L. Bd. 69 Sp. 32 ff.): »Your Lordships will observe that there is no denunciation-clause in the Declaration, and I am informed that it would be impossible, therefore, for this country to withdraw from that Declaration unless we were prepared to admit that a Treaty which contained no time limit could be denounced by any party at any time. I think your Lordships will agree that that would be a situation and a policy most dangerous for this country to accept.

The only other way of bringing this Declaration to an end would be either to obtain the consent of all parties to its abrogation or to induce the Assembly of the League of Nations to advise its reconsideration "as being a treaty which has become inapplicable" under Article 19 of the Covenant of the League. With the exception of Spain, the chief countries of Europe signed that Declaration by the end of July, 1856, and most of the States of South America acceded to it by the end of 1857. Spain finally acceded to it in the

Die Pariser Deklaration enthält die tragenden Grundsätze des heutigen Seekriegsrechts:

- »1. Die Kaperei ist und bleibt abgeschafft;
2. die neutrale Flagge deckt das feindliche Gut, mit Ausnahme der Kriegskonterbande;
3. neutrales Gut unter feindlicher Flagge, mit Ausnahme der Kriegskonterbande, darf nicht mit Beschlag belegt werden;
4. die Blockaden müssen, um rechtsverbindlich zu sein, wirksam sein, das heißt, durch eine Streitmacht aufrechterhalten werden, welche hinreicht, um den Zugang zur Küste des Feindes wirklich zu verhindern.«

Daneben gelten mehrere auf der Friedenskonferenz von 1907 geschlossene Abkommen, die etwa die Behandlung der feindlichen Kauffahrteischiffe bei Ausbruch der Feindseligkeiten, die Umwandlung von Kauffahrteischiffen in Kriegsschiffe, das Legen von unterseeischen Kontaktminen, die Anwendung der Grundsätze der Genfer Konvention auf den Seekrieg, gewisse Beschränkungen in der Ausübung des Seebeuterechts, die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs betreffen.

Die von der britischen Regierung einberufene Seerechtskonferenz hat zwar im Jahre 1909 eine Kodifizierung des Seekriegsrechts in der Londoner Seerechtsdeklaration aufgestellt. Dieses Abkommen ist aber von keiner Macht ratifiziert worden, weil das englische Oberhaus sich weigerte, seine Zustimmung zu irgendwelchen Bestimmungen zu geben, die geeignet gewesen wären, im Ernstfall der englischen Flotte irgendwelche Beschränkungen ihrer Handlungsfreiheit aufzuerlegen. Die Londoner Seerechtsdeklaration war übrigens im wesentlichen nichts anderes als eine Kodifizierung des ohnehin geltenden gemeinen Seekriegsrechts.

Das geltende Seekriegsrecht besteht aus einer Reihe von Abkommen und aus dem ungeschriebenen, gemeinen Seekriegsrecht. Die einzelnen Abkommen und Regeln sind Bestandteile einer in sich ausgewogenen, einheitlichen Ordnung, einer Ordnung, die ein Kompromiß zwischen den

year 1908; but the United States have never adhered to it because they objected principally, in the first instance, to the abolition of the power of privateering. Your Lordships will realise that it would be an impossible task to get all these Powers to agree to the abrogation of the Treaty. I go further than that, and I say that even if it were practicable it would not be advisable for this country to have it brought about.«

The Earl of Balfour, Lord President of the Council, am 10. November 1927 im Oberhaus (a. a. O. Sp. 41):

»I do not feel called upon to offer an opinion one way or another upon that ancient instrument, the Declaration of Paris, but I feel perfectly certain that there are two insuperable objections to its abolition. One is that, from our point of view, it would not be in conformity with our interests, and another is that, from a diplomatic point of view, it is wholly and utterly impossible.«

widerstrebenden Interessen der Kriegführenden und der Neutralen darstellt, einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Neutralen, ihren Handel zur See fortzusetzen, und dem Interesse der Kriegführenden, den Handelsverkehr des Feindes zu unterbinden und den eigenen Handel mit den Neutralen nach Möglichkeit weiterzuführen.

So muß jedes Abkommen und so muß jede einzelne Regel als Bestandteil der Gesamtordnung aufgefaßt werden und darf nicht aus ihrem Zusammenhang gerissen einer isolierten Betrachtung und Auslegung unterzogen werden. Die rechtliche Bedeutung und die rechtliche Geltung des einzelnen Abkommens und der einzelnen Regel bestimmt sich nach ihrer Stellung im Gesamtsystem, nach den Regeln, die die Fortgeltung der tragenden Grundlagen dieser Ordnung bestimmen.

Dieser Zusammenhang der einzelnen Verträge und Regeln des Seekriegsrechts kommt vielfach schon in ihrem Wortlaut zum Ausdruck, indem sie auf das gemeine Seekriegsrecht verweisen.

In der Einleitung zum VIII. Haager Abkommen von 1907 über die Legung von unterseeischen Kontaktminen ist als Zweck angegeben, der friedlichen Schifffahrt diejenige Sicherheit zu gewähren, auf welche sie auch bei bestehendem Krieg Anspruch hat. Die britische Regierung läßt den vom Seekriegsrecht geschützten friedlichen Handel der Neutralen unter sich und mit dem Kriegsgegner nicht mehr zu und sucht ihn mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln zu verhindern. Soll trotzdem der Kriegsgegner gehalten sein, auf das Minenlegen zu verzichten, weil dadurch der friedliche Handel der britischen Regierung mit den Neutralen gefährdet werden könnte?

Die Vereinbarung über die Regeln der U-Bootkriegführung, der die deutsche Regierung am 23. November 1936 zugestimmt hat²²⁾, sieht vor, daß die U-Boote bei ihrem Vorgehen gegen Handelsschiffe sich nach den Bestimmungen des Völkerrechts richten sollen, denen die Überwasserschiffe unterworfen sind. Gilt dieses Abkommen auch dann noch für den einen Kriegführenden, wenn der andere sich von eben diesen Regeln gelöst hat oder wenn die Handelsschiffe bewaffnet sind?

Schon diese beiden Fälle zeigen den engen Zusammenhang, in dem die einzelnen Abkommen untereinander und im Verhältnis zu dem gemeinen Seekriegsrecht stehen.

Es mag vielleicht dieser oder jener versucht sein zu fragen, ob nicht das Seekriegsrecht in den Stürmen des Weltkrieges untergegangen sei und für die Führung des Handelskriegs überhaupt kein Rechtssatz mehr gelte.

Die britische Regierung hält dem Scheine nach an den Sätzen des Seekriegsrechts fest. Sie bemüht sich, ihre Maßnahmen zu recht-

²²⁾ Vgl. Eckhardt-Graf von Stauffenberg, *Prisenordnung und Prisengerichtsordnung*, S. 87.

fertigen, deutsche Maßnahmen als Verletzungen des Seekriegsrechtes darzustellen, und wenn sie gar keinen Rechtsgrund für ihr Vorgehen findet, wie etwa bei der Verhängung der Ausfuhrsperrre über deutsche Güter, so beruft sie sich auf das Repressalienrecht²³⁾.

Im Völkerrecht und damit im Seekriegsrecht gibt es keinen Gemeinschaftsrichter, der im Streite zwischen den Staaten das Recht sagt, und daher kann es auch keinen Völlstrecker des Gemeinschaftswillens geben. Darum ist den Staaten die Selbsthilfe überlassen, ist dem Verletzten das Recht der Vergeltung eingeräumt, das Recht, mit allen Mitteln — mögen sie rechtlich erlaubt oder nicht erlaubt sein — den Verletzer zu zwingen, sein rechtwidriges Verhalten aufzugeben und das verletzte Recht wiederherzustellen. Nur wer Unrecht erlitten, nicht wer selbst Unrecht zugefügt hat, ist zur Vergeltung berechtigt. Da kein Richter durch Urteil festsetzt, wer Verletzter und wer Verletzer ist, so berufen sich vielfach beide Kriegsparteien auf das Repressalienrecht, um rechtliche Bindungen abzustreifen. Das hat zur Folge, daß zwar beide Teile theoretisch die Rechtsvorschrift anerkennen, sie praktisch aber nicht befolgen. In diesem Kriege ist freilich die Rechtslage völlig klar.

Auch in diesem Kriege hat die britische Regierung eine Sperrre über die deutsche Ausfuhr verhängt und zur Rechtfertigung dieser Maßnahme, deren Rechtswidrigkeit von unseren Gegnern offen zugegeben wird, sich auf das Repressalienrecht berufen. In der Verordnung vom 27. November 1939 wird das Recht zur Vergeltung auf angebliche Verletzungen des VIII. Haager Abkommens von 1907 über das Legen von selbsttätigen unterseeischen Kontaktminen und des Protokolls über die Führung des U-Bootkrieges gestützt.

Es ist freilich der britischen Regierung weder damals noch in den seither vergangenen Monaten möglich gewesen, auch nur einen konkreten Fall anzuführen²⁴⁾. Die Beschuldigungen werden bis heute stets in die Form völlig allgemein gehaltener Vorwürfe gekleidet. Was besonders das Minenabkommen betrifft, so haben sowohl die deutsche wie die französische Regierung bei der Unterzeichnung hinsichtlich der wichtigsten Bestimmungen einen Vorbehalt gemacht. Artikel 2 dieses Abkommens, der das Legen von selbsttätigen Kontaktminen vor den Küsten und Häfen des Gegners zu dem alleinigen Zweck, die Handelsschiffahrt zu unterbinden, verbietet, ist für das Deutsche Reich

²³⁾ Vgl. meine Ausführungen in der Europäischen Revue vom Februar 1940, S. 72.

²⁴⁾ Die niederländische Regierung hat in ihrer Note vom 22. November 1939 die britische Regierung ausdrücklich um solche Angaben gebeten. Vgl. unten S. 432 f. Daß Großbritannien die Beweislast für die angeblichen Rechtsverletzungen durch die deutsche Regierung trifft und daß, solange dieser Beweis nicht erbracht ist, die englische Wiedervergeltung unbedingt unrechtmäßig ist, führt der offiziöse Artikel im Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 28. November 1939 aus.

überhaupt nicht verbindlich. Ganz abgesehen davon gibt es infolge der Maßnahmen der britischen Seekriegsführung überhaupt keine reinen Handelswege nach England mehr, da diese ständig von englischen See-
streitkräften überwacht und die englischen Handelsschiffe infolge ihrer Bewaffnung den Kriegsschiffen gleichgestellt sind.

Der britische Delegierte auf der Haager Friedenskonferenz von 1907 hatte im übrigen nach der Annahme des Minenabkommens selbst die Erklärung abgegeben, daß dieses den Kriegführenden keinerlei Beschränkungen hinsichtlich des Ortes, an dem die verankerten Minen gelegt werden könnten, auferlege. Sie könnten daher überall gelegt werden, wo es den Kriegführenden gutdünke, in den eigenen und in den feindlichen Territorialgewässern ebenso wie auf hoher See. Daher müsse es zwangsläufig dazu kommen, daß die neutrale Schifffahrt in Zeiten des Seekriegs große Risiken laufen und viele Unglücksfälle erleiden müsse²⁵⁾.

Die britische wie die französische Regierung haben, wie sogleich zu zeigen sein wird, von Kriegsbeginn an die wichtigsten Teile, die fundamentalen Grundsätze der Handelskriegsführung, mißachtet. Die britische Regierung hat dies mit allem Vorbedacht, ohne Rücksicht auf das etwaige Verhalten der deutschen Regierung und der deutschen Seestreitkräfte, längst vor Ausbruch des Krieges geplant und vorbereitet. Bereits am 13. Februar 1939 hat sie ihre Unterschrift unter der Genfer Generalakte für die Schlichtung aller Streitigkeiten über Vorkommnisse in einem künftigen Kriege zurückgezogen²⁶⁾.

Der Grund wird in aller Offenheit angegeben: Die britische Regierung müsse den Veränderungen im Völkerbund und in der Lage seiner Mitglieder in Bezug auf die ihnen obliegenden Verpflichtungen Rechnung tragen. Weil also der Sanktionsmechanismus nicht mehr funktioniert, behält sich die britische Regierung vor, im Wege des politischen Drucks und der Gewalt die Wirtschaftskriegsmaßnahmen den Neutralen aufzudrängen, und entzieht diesen darum die einzige Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen nachprüfen zu lassen. Durch die Note vom 7. September 1939 hat sie in rechtlich unzulässiger Weise ihre Verpflichtung, alle Rechtsstreitigkeiten mit den Mitunterzeichnern der sogenannten Fakultativklausel der Entscheidung durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, gekündigt, soweit sich solche aus im Laufe des Krieges entstandenen Ereignissen entwickeln sollten²⁷⁾. Auch hier wird ganz offen erklärt, die Schaffung des Völkerbundes und des Paktes von Paris habe die ganze Frage der Kriegsführung und der Rechte der Neutralen völlig verändert. In den einzigen Fällen,

²⁵⁾ Actes et Documents, Bd. I, S. 281.

²⁶⁾ Cmd 5947, Miscellaneous Nr. 2 (1939); vgl. diese Zeitschrift Bd. IX, S. 169.

²⁷⁾ Diese Zeitschrift Bd. IX, S. 725.

in denen Großbritannien in einen Krieg verwickelt werden könnte, seien die übrigen Mitglieder des Völkerbundes, weit entfernt davon, sich in der Lage von Neutralen zu befinden, die das Recht, mit dem Feinde Handel zu treiben, besäßen, verpflichtet, mit dem Feind alle Beziehungen abzubrechen. Darum habe gar kein Streit zwischen Großbritannien als kriegführendem und einem anderen Mitglied als neutralem Staat entstehen können. In dem gegenwärtigen Krieg hätten eine Anzahl Mitglieder noch vor Ausbruch der Feindseligkeiten ihre Neutralität erklärt, auch sei keine Maßnahme auf Grund von Artikel 16 getroffen worden. So sei es zum völligen Zusammenbruch des Paktes gekommen²⁸⁾.

Diese beiden Kündigungen hatten den klaren Zweck, die neutralen Staaten der Möglichkeit zu berauben, völkerrechtswidrige Maßnahmen des Handelskrieges einem zwischenstaatlichen Gericht zu unterbreiten.

Wer von vornherein entschlossen ist, den Handelskrieg zur See dem geltenden Recht entsprechend zu führen, braucht den internationalen Richter nicht zu scheuen und hat es nicht nötig, seine Schiedsgerichtsverträge noch vor Beginn des Krieges zu kündigen.

In diesem Zusammenhang mag an eine besondere Klausel des britischen Entwurfs zum Völkerbundspakt vom 20. Januar 1919 erinnert werden²⁹⁾. Nach ihr sollten die wirtschaftlichen Maßnahmen und auch die militärischen Operationen zu Land und zur See ohne Rücksicht auf irgendwelche Beschränkungen, die kriegführenden Staaten durch irgend einen Vertrag oder eine Vorschrift des Völkerrechts auferlegt seien, durchgeführt werden. Hier hat die britische Regierung unverhohlen ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, den Bundeskrieg nach dem Völkerbundsstatut ohne jede Rücksicht auf die bestehenden kriegsrechtlichen Vorschriften und insbesondere den Handelskrieg ohne Rücksicht auf das geltende Seekriegsrecht zu führen.

Im Gegensatz zu diesem britischen Verhalten waren die Reichsregierung und die deutsche Seekriegsleitung entschlossen, den Handelskrieg zur See nach den Grundsätzen des geltenden Seekriegsrechts zu führen. Beweis dafür sind die wiederholten Erklärungen von Großadmiral Raeder³⁰⁾, Beweis dafür ist die Veröffentlichung der deutschen Prisenordnung, die eine Anweisung an die Kommandanten der deutschen

²⁸⁾ Trotzdem haben die englischen Politiker, z. B. Minister Churchill in seiner Rundfunkrede vom 21. Januar 1940, die Neutralen aufgefordert, ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 zu erfüllen.

²⁹⁾ D. H. Miller, a. a. O., Bd. II, S. 112.

³⁰⁾ Vgl. z. B. die Unterredung von Großadmiral Raeder mit dem Vertreter des Amsterdamer Allgemeinen Handelsblad, Börsen-Zeitung Nr. 448 vom 19. September 1939; seine Unterredung mit einem amerikanischen Rundfunkvertreter, Völkischer Beobachter vom 5. März 1940. Dazu Eckhardt, Sechs Monate Seekriegsrecht, Deutsches Recht 1940, Heft 17.

Seestreitkräfte ist; sie wurde in peinlicher Beachtung des geltenden Seekriegsrechts ausgearbeitet. Dementsprechend hat die deutsche Kriegsmarine den Handelskrieg zur See geführt.

Bei dieser Sachlage ist es klar, daß der Rechtsbrecher Großbritannien ist und daß nur die deutsche Regierung, aber nicht die britische Regierung, ein Recht auf Vergeltung besitzt. Wenn also die britische Regierung neue völkerrechtswidrige Maßnahmen unter Berufung auf das Repressalienrecht ergreift, so fehlt ihr dazu jeder Rechtstitel. Sie vergrößert das von ihr begangene Unrecht und erweitert damit für die deutsche Regierung das Gebiet der Wiedervergeltung und den Kreis der Vergeltungsmaßnahmen.

Damit sind im großen die Beschränkungen angegeben, die der neutrale Handel sich in Kriegszeiten gefallen lassen muß, und die Beschränkungen, denen die Kriegführenden dem neutralen Handel zuliebe sich unterwerfen sollen. Und weiter ist gezeigt, daß die britische Regierung den Kreis der Maßnahmen gegen uns auch nicht auf dem einzigen Wege, den das Völkerrecht kennt, erweitern darf, nämlich auf Grund des Repressalienrechts.

V. Die britische Handelssperre.

Die Absicht der britischen Regierung ist auch in diesem Kriege wie in allen früheren Kriegen, eine möglichst vollständige Ein- und Ausfuhrsperre über das Land des Feindes und die von ihm besetzten Gebiete zu verhängen.

Daß diese Absicht sich auf rechtlich zulässigem Wege nicht erreichen läßt, hat der Überblick über das geltende Seekriegsrecht gezeigt. Nur in der Form der effektiven Blockade durch ausreichende Seestreitkräfte ließe sich für die feindliche Küste die Zufuhr und Ausfuhr über See unterbinden. Da aber neutrale Häfen und Küsten nicht blockiert werden dürfen, und der Grundsatz von der fortgesetzten Reise nach der Londoner Deklaration auf die Blockade keine Anwendung finden soll, so wäre eine solche Absperrung, da sie die Ausfuhr deutscher Waren über benachbartes neutrales Gebiet nicht verhinderte, für die Zwecke der britischen Regierung nicht ausreichend. Auch würde die Durchführung der effektiven Blockade durch Seestreitkräfte ein viel zu großes Risiko wegen der Möglichkeit ihrer Bekämpfung durch U-Boot, Minen und Flugzeug enthalten.

Darum hat die britische Regierung auch in diesem Kriege wieder zu der rechtlich nicht erlaubten sogen. Papier- oder Fernblockade³¹⁾ gegriffen und sie mit anderen Mitteln und unter harmlos klingenden Be-

³¹⁾ Vgl. aus dem Weltkrieg die Note der Vereinigten Staaten an die britische Regierung vom 30. März 1915, For. Rel. 1915 Suppl., S. 152ff. und die Note vom 21. Oktober 1915, For. Rel. 1915 Suppl., S. 578. Vgl. dazu Edwin Borchard, a. a. O., S. 198ff.

zeichnungen zu verwirklichen gesucht. Eine solche Blockade ohne effektive Absperrung nannte schon Heffter³²⁾ einen bloßen Deckmantel ungemessener Handelsverbote, einen verschleierte Krieg gegen den Handel des Feindes und der Neutralen überhaupt.

Der heutige Handelskrieg gilt in erster Linie den Neutralen, jedenfalls solange, als es den vereinten Flotten unserer Gegner möglich ist, die Ein- und Ausfuhr nach und von Deutschland auf deutschen Handelsschiffen im wesentlichen zu unterbinden. Es bedarf also keines Eingehens auf das Seebeuterecht, nach welchem der eine Kriegführende die feindlichen Schiffe und Güter ohne Entschädigung wegzunehmen berechtigt ist, wo er sie auch treffen mag. Denn die Aufbringung des feindlichen Schiffes kann in allen Gewässern erfolgen, in denen Seekriegshandlungen gesetzt werden dürfen. Der Satz der Pariser Seerechtsdeklaration, daß die neutrale Flagge das feindliche Gut deckt, daß also die feindliche Ware auf neutralem Schiff nicht weggenommen werden darf, wird freilich weder bei der Einfuhr- noch bei der Ausfuhrsperrung von unseren Gegnern beachtet.

Eine Ausdehnung des Seebeuterechts findet auch in diesem Kriege wieder insofern statt, als unsere Gegner die feindliche Eigenschaft von Schiff und Gut in Fällen annehmen, wo sie nach der Londoner Seerechtsdeklaration und nach dem gemeinen Seekriegsrecht als neutrale Schiffe und Güter betrachtet werden müssen. So wird die feindliche Eigenschaft des Schiffes nicht bloß dann angenommen, wenn es zur Führung der feindlichen Flagge berechtigt ist, sondern auch wenn es in feindlichem Eigentum steht. Der Ladung wird feindliche Eigenschaft zugesprochen, wenn der Eigentümer als Feind betrachtet wird. Feind in diesem Sinn ist nicht etwa der Angehörige des feindlichen Staates, sondern wer seinen Wohnsitz in Feindesland oder in dem vom Feinde besetzten Gebiet hat. Soweit die bis jetzt vorliegenden Nachrichten über die englische Prisenrechtsprechung ein Urteil erlauben, wird feindliches Eigentum schon dann angenommen, wenn das Gut nach einem deutschen Hafen bestimmt ist. Eine Untersuchung darüber, ob der deutsche Empfänger bereits Eigentümer geworden ist, oder ob der neutrale Verkäufer das Eigentum an der Ware noch besitzt, scheint nach diesen Nachrichten überhaupt nicht angestellt zu werden.

Es können hier nicht alle Maßnahmen, die der Ein- und Ausfuhrsperrung dienen, wie die Ein- und Ausfuhrverbote, aufgeführt werden³³⁾;

³²⁾ A. W. Heffter, Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 7. Aufl. 1881, S. 336.

³³⁾ Vgl. z. B. Export of Goods (Prohibition) (No. 2) Order, 1939, (Stat. Rules and Orders 1939 No. 1024); Import (Certificates of Origin and Interest) Order, 1939 (S. R. & O. 1939 No. 1505); Import of Goods (Prohibition) (Consolidation) Order, 1939 (S. R. & O. 1939 No. 1892); Imports (Certificates of Origin and Interest) Order, 1939 Amendment Order (S. R. & O. 1940 No. 262).

es mag lediglich das allgemeine Verbot des Handels mit dem Feinde eine kurze Erwähnung finden. Dieses Verbot ist freilich eine Maßregel des allgemeinen Kriegsrechts und nicht eine solche des Seekrieges. Nach einem am 5. September 1939 erlassenen englischen Gesetz³⁴⁾ wird jeder Verkehr, insbesondere der geschäftliche Verkehr mit dem Feind verboten, vor allem, um der feindlichen Wirtschaft die Zufuhren über See abzuschneiden und dem Gegner die Übermittlung von für ihn wertvollen Nachrichten zu entziehen. Feind im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person, die im feindlichen Gebiet ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit oder ihren Wohnsitz; feindlich ist weiter jede Person, die auf einer schwarzen Liste aufgeführt wird. Auf dieser schwarzen Liste³⁵⁾ werden ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit Personen genannt, die in neutralem Gebiet wohnen, und die wegen ihrer angeblichen Verbundenheit mit der feindlichen Wirtschaft als Feinde behandelt werden sollen. Die Einzeichnung einer solchen Person auf die schwarze Liste enthält den Vorwurf der Unterstützung des Feindes. Mit einer solchen Person darf kein britischer Untertan irgend welche Handels- oder Finanzgeschäfte treiben. Das Schicksal der von ihr über See versandten Waren steht von vornherein fest: sie gelten als für den Feind bestimmt und werden als *Banngut* weggenommen. Darum war der Protest des Staatssekretärs der Vereinigten Staaten während des Weltkrieges gegen die Aufstellung der schwarzen Listen durchaus berechtigt, wenn er den Engländern damit den Vorwurf machte, daß sie mit diesem System die Waren im vorhinein konfiszierten³⁶⁾.

34) Trading with the Enemy Act, 1939 (2 & 3 Geo. 6. Ch. 89).

35) Vgl. Note der niederländischen Regierung vom 27. Oktober 1939, Orangebuch vom November 1939, S. 13.

36) Note des Staatssekretärs der Vereinigten Staaten an den englischen Botschafter in Washington vom 26. Juli 1916:

»Conspicuous among the principles which the civilized nations of the world have accepted for the safeguarding of the rights of neutrals is the just and honorable principle that neutrals may not be condemned nor their goods confiscated except upon fair adjudication and after an opportunity to be heard, in prize courts or elsewhere. Such safeguards the blacklist brushes aside. It condemns without hearing, without notice, and in advance. It is manifestly out of the question that the Government of the United States should acquiesce in such methods or applications of punishment to its citizens.«

Der britische Außenminister erwiderte in seiner Note vom 10. Oktober 1916:

»As I have said above, the legislation merely prohibits persons in the United Kingdom from trading with certain specified individuals, who, by reason of their nationality or their association, are found to support the cause of the enemy, and trading with whom will therefore strengthen that cause. So far as that legislation is concerned, no rights or property of these specified individuals are interfered with; neither they nor their property are condemned or confiscated; they are as free as they were before to carry on their business. The only disability they suffer is that British subjects are prohibited from giving to them the support and assistance of British credit and British property.«

Die Aufstellung solcher schwarzen Listen durch unsere Gegner ist eine unzulässige Einmischung in die Verhältnisse der neutralen Staaten; sie findet im Kriegsrecht keine Begründung und steht mit den Handelsverträgen in Widerspruch, die unseren Gegnern nicht das Recht einräumen, darüber zu bestimmen, mit welchen Angehörigen des neutralen Vertragspartners oder mit welchen Bewohnern seines Gebiets ihren Angehörigen Handel zu treiben gestattet sein soll.

Neuerdings ist eine schwarze Liste für Schiffe aufgestellt worden, in welcher die Namen von »unerwünschten« Schiffen und ihren Eigentümern eingetragen werden. Ein solches Schiff kann kein Schiffsnavicert erhalten und soll, wenn es ohne Navicert fährt, aufgebracht werden. Außerdem soll eine Liste der Schiffe aufgestellt werden, die die Sperre durchbrochen haben und die infolgedessen keine Erleichterungen in britischen Häfen erhalten sollen. Die Namen dieser Schiffe will die britische Regierung den Neutralen mitteilen, damit diese nicht unwissentlich ihre Güter solchen Schiffen anvertrauen³⁷⁾.

Wie hat die britische Regierung die über das Gebiet des Deutschen Reiches und die von ihm besetzten Gebiete verhängte Ein- und Ausfuhrsperre ausgestaltet³⁸⁾?

A. Die Einfuhrsperre.

Die direkte wie die indirekte Einfuhr nach dem Deutschen Reich soll vollständig unterbunden werden. Darum muß die Zufuhr der neutralen und feindlichen Güter auf neutralen Schiffen, die für neutrale oder feindliche Häfen bestimmt sind, verhindert werden. Die Zufuhr neutraler Güter auf neutralen und feindlichen Schiffen und die Zufuhr feindlicher Waren auf neutralen Schiffen ist nach der Pariser Seerechtsdeklaration der Beschlagnahme durch den Kriegführenden entzogen, sofern es sich nicht um Bannware handelt. Wollte die britische Regierung also mit einem Schein des Rechts ihre Absicht verwirklichen, so blieb ihr nur der eine Weg übrig, den Begriff der Bannware möglichst weit auszudehnen, also im praktischen Ergebnis alle Waren zum Banngut zu erklären.

Die deutsche Regierung hat in ihrer zu Kriegsbeginn veröffentlichten Preisordnung (Artikel 22) dem herkömmlichen Völkerrecht und der Londoner Seerechtsdeklaration gemäß nur diejenigen Gegenstände und Stoffe als unbedingtes Banngut bezeichnet, die unmittelbar der Land-, See- oder Luftrüstung dienen und für das feindliche Gebiet

(Foreign Relations, 1916, Suppl., S. 421 ff.).

³⁷⁾ Times vom 19. September 1940.

³⁸⁾ Vgl. Eckhardt, Sechse Monate Seekriegsrecht, Deutsches Recht 1940, Heft 17.

oder die feindliche Streitmacht bestimmt sind. Zu bedingtem Banngut wurden alle Gegenstände und Stoffe erklärt — wiederum in Übereinstimmung mit dem gemeinen Seekriegsrecht und der Londoner Deklaration —, die für kriegerische wie für friedliche Zwecke verwendbar und in einer von der Reichsregierung bekannt gegebenen Liste aufgenommen und für den Gebrauch der feindlichen Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates bestimmt sind.

Die britische Regierung dagegen hat in ihrer am 4. September 1939 veröffentlichten Banngutliste³⁹⁾ nicht mehr wie im Weltkrieg oder, wie das in der Londoner Seerechtsdeklaration geschehen war, die einzelnen Gegenstände und Stoffe genannt, die als unbedingtes Banngut betrachtet werden sollen; die britische Liste vom 2. Juli 1917 hatte 220 Nummern aufgezählt. Die Liste vom 4. September 1939 enthält vielmehr vier große, ganz allgemein gefaßte Kategorien von Gütern, nämlich einmal alle Arten von Waffen, Munition, Sprengstoffen, Chemikalien, sodann Brennstoffe aller Art, weiter alle Nachrichtenmittel, Werkzeuge, Geräte, Instrumente, Ausrüstungen, Landkarten, Bilder, Papiere und andere Artikel, und schließlich Goldmünzen, Edelmetalle in Barren, Banknoten, Schuldurkunden⁴⁰⁾.

Zu diesen an sich schon umfassenden Kategorien von Gegenständen gehören alle Bestandteile derselben, alle Artikel, die zu ihrem Gebrauch notwendig oder geeignet sind, alle Materialien oder Ingredienzien, die zu ihrer Herstellung gebraucht werden, alle Artikel, die für die Erzeugung oder den Gebrauch solcher Materialien oder Ingredienzien notwendig oder geeignet sind, usf. So ist absolutes Banngut z. B. ein Stoff, der für die Erzeugung oder den Gebrauch eines Materials geeignet ist, aus dem eine Waffe oder Munition oder ein Werkzeug oder ein Papier hergestellt werden kann, auch wenn praktisch der Grundstoff zu diesem Zweck keine Verwendung findet. Durch diese Fassung der Liste des absoluten Bannguts können wohl nahezu alle Rohstoffe und Fertigfabrikate erfaßt werden⁴¹⁾.

Als bedingtes Banngut werden aufgeführt alle Arten Nahrungs- und Lebensmittel, Futter und Fourage, Kleidung, Artikel und Materialien die zu deren Erzeugung gebraucht werden.

39) London Gazette, No. 34667.

40) Nach Eckhardt u. Graf von Stauffenberg, a. a. O., S. 22.

41) So erklärt die Note der niederländischen Regierung an die britische Regierung vom 12. Januar 1940: »... une extension extrême comme celle adoptée dans les listes de contrebande promulguées par les Gouvernements britannique et français, n'est pas compatible avec l'article 2 de la Déclaration de Paris de 1856. Cette disposition, selon laquelle le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre, ne doit pas être vidée de son contenu en faisant tomber à peu près toutes les marchandises imaginables sous la notion de contrebande.« Vgl. a. a. O., S. 28.

Eine Freigutliste, wie sie noch die Londoner Deklaration kannte, also eine Liste der Gegenstände, die nicht als Banngut angesehen werden können, gibt es demnach nicht mehr. In der Theorie hält die britische Bekanntmachung an der Unterscheidung zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut fest, wie das seit Hugo Grotius üblich ist und gerade anglo-amerikanische Praxis war⁴²⁾. Aber die Zuweisung auf die Liste des unbedingten Banngutes geschieht in vollkommen willkürlicher Weise. In diese Liste werden nicht bloß Gegenstände aufgenommen, die nur für den Krieg verwendbar sind, sondern auch alle Rohstoffe, Chemikalien, Maschinen, Fabrikate, die zur Herstellung sowohl für kriegerische wie für friedliche Zwecke verwendbarer Gegenstände und Stoffe dienen. Es ist u. a. von der niederländischen Regierung darauf hingewiesen worden, daß die Aufhebung der Grenzlinie zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut, die Aufnahme von Gegenständen bedingten Banngutes in die Liste des unbedingten Banngutes eine Völkerrechtsverletzung ist⁴³⁾.

Aber die britische Regierung ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat in der praktischen Handhabung des Handelskrieges die Unterscheidung zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut überhaupt aufgegeben⁴⁴⁾. So hat der britische Minister für den Wirtschaftskrieg,

⁴²⁾ Verzijl, Nederlandsch Juristenblad, Jahrg. 15, 1940, S. 129 ff.

⁴³⁾ Note des niederländischen Gesandten in Paris vom 4. Dezember 1939 an die französische Regierung:

»Seulement, comme le Gouvernement néerlandais s'est permis de faire observer, la liste de contrebande absolue contient un grand nombre d'articles qui, s'ils peuvent être considérés comme contrebande, d'après le principe de la distinction même appartiennent à la catégorie de contrebande conditionnelle.

L'insertion dans la liste de contrebande conditionnelle d'articles comme les denrées alimentaires n'est justifiée, de l'avis du Gouvernement néerlandais, que si la preuve a été fournie par les autorités françaises que les denrées sont destinées aux forces armées de son adversaire.

Enfin le Gouvernement néerlandais est d'avis qu'une extension extrême comme celle adoptée dans les listes de contrebande promulguées par les Gouvernements français et britannique, n'est pas compatible avec l'article 2 de la Déclaration de Paris de 1856. Cette disposition porte que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre.

Il ne semble guère admissible de dénier cette stipulation de son sens en embrassant dans l'énumération de la contrebande à peu près toutes marchandises imaginables.« (Orangebuch der niederländischen Regierung, April 1940, S. 30, ebenso die Note an die britische Regierung a. a. O., S. 28).

⁴⁴⁾ Nach einer Erklärung des britischen Informationsministeriums (z. B. in der Berlingske Tidende vom 24. September 1939 veröffentlicht) soll Großbritannien auf Grund des Völkerrechts berechtigt sein, Banngutwaren, die nach Deutschland bestimmt sind, wenn es kann, abzufangen, selbst wenn diese Waren auf ihrem Wege neutrale Länder passieren. Das sei ein anerkanntes Recht der kriegführenden Länder, ein Recht, das ständig im Kriegsfall und in vollem Umfang im letzten Krieg ausgeübt worden sei. Das

Ronald Cross, erklärt, daß Deutschland ein totalitäres Land sei und daher jeder Deutsche seinen Platz an der wirtschaftlichen Front habe, gegen die sich der englische Angriff richte. Darum würde eine Milderung des englischen Angriffs nur eine Verlängerung des Krieges bedeuten. Auch könne man keinen Unterschied zwischen Nahrungsmitteln und Rohstoffen für die Industrie in der heutigen Zeit machen. Bakelit werde aus Milch, Zucker aus Holz, hochexplosive Stoffe aus Fetten, Brennstoff für Motore aus Alkohol hergestellt 45).

Der Minister ohne Portefeuille, Lord Hankey, gab im Parlament die Preisgabe des Unterschieds zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut offen zu. Er erklärte, daß im totalen Kriege die Unterscheidung zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut und Gegenständen, die kein Banngut bilden, aufgehört habe, eine wirkliche Grundlage zu besitzen. Alles bedingte Banngut werde nun beschlagnahmt, weil es bestimmt sei, den Bedürfnissen des Feindes zu dienen. Kaffee werde als Banngut weggenommen, da dies sicher geeignet sei, Unzufriedenheit in Deutschland zu schaffen 46).

Nach diesen Äußerungen von Lord Hankey hat die britische Regierung auch die von ihr selbst aufgestellten Merkmale des bedingten Bannguts aufgegeben und läßt in völlig willkürlicher Weise alle Gegenstände, die möglicherweise dem Feinde zugeleitet werden könnten, beschlagnahmen. So hat sich die niederländische Regierung in ihren Notizen vom 4. Dezember 1939 an die französische Regierung und vom 12. Januar 1940 an die britische Regierung darüber beschwert, daß Chinarinde von den britischen und französischen Behörden beschlagnahmt worden sei, obwohl sie unter keine der in den britischen Listen angegebenen Bezeichnungen falle. Dasselbe gelte für Kaffee und Tee, Muskatnuß, Zimt, Pfeffer usw. 47). Ähnliche Angaben macht Pietro-

Recht, Lebensmittel als Banngut zu behandeln, sei auch durch Gerichtsentscheidungen anerkannt.

45) »We must realize that Germany is a totalitarian country and that each German has his place on that economic front which we are attacking. To relax our attack would merely prolong the war and increase the loss of life. What is more, you cannot separate foodstuffs from industrial raw materials. Not in these days. Bakelit is made from milk, sugar from trees, high explosives from fats. Alcohol is a motor fuel. And I could give you many more examples.« (Times vom 25. 1. 1940).

46) »In circumstances of totalitarian war the distinction between absolute contraband, conditional contraband, and non-contraband really ceased to have any real basis, and all conditional contraband was now seized as being destined to meet the requirements of the enemy. Coffee, being a foodstuff, was seized as contraband, and it was almost certainly playing a part in the creation of discontent in Germany. Tobacco was a non-contraband, although he admitted that tobacco might also contribute to the creation of discontent. So far they had let it through as being less important than a foodstuff.« (Times vom 18. 1. 1940).

47) »A part les observations générales énoncées ci-dessus le Gouvernement néerlandais se voit obligé d'attirer l'attention du Gouvernement français sur le fait que les

marchi in seinem Bericht an den Duce⁴⁸⁾ über »die Schikanen der französisch-englischen Kontrolle«. Er führt die Beschlagnahme von Sultaninen, Haselnüssen, Mandeln, Feigen, Pfeffer an, obwohl die Bestimmung dieser Waren für Italien vollkommen garantiert gewesen sei.

Somit werden also Lebensmittel jeder Art als unbedingtes Banngut behandelt und auf neutralen Schiffen beschlagnahmt. Der Aushungerungskrieg in seiner schärfsten Form wird von der britischen Regierung seit Kriegsbeginn gegen das deutsche Volk geführt; damit wird dem britischen Krieg von vornherein der Charakter eines Ausrottungskrieges gegeben.

Die Rechtswidrigkeit dieses Vorgehens zeigen am besten die folgenden Erklärungen der britischen Regierung.

Als im Februar 1885 die französische Regierung ankündigte, sie werde Reis als Banngut behandeln, wenn er für chinesische Häfen nördlich von Kanton bestimmt sei, erklärte der britische Außenminister Lord Granville in einer Note vom 27. Februar 1885, die britische Regierung könne nicht zugeben, daß Lebensmittel als Banngut behandelt werden nur deswegen, weil sie für einen feindlichen Hafen bestimmt seien, Lebensmittel könnten unter besonderen Umständen Banngutcharakter erhalten, so wenn sie direkt für die Flotte eines Kriegführenden bestimmt seien oder für einen Hafen, in dem die Flotte liege. In jedem Falle müßten Umstände hinsichtlich der speziellen Ladung oder ihrer Bestimmung bestehen, die die Vermutung widerlegten, daß Waren

autorités françaises ont saisi à plus d'une occasion des marchandises qui par leur caractère ne sauraient être considérées comme articles de contrebande d'après les listes mêmes publiées par le Gouvernement français. Le quinquina saisi par les autorités françaises à bord des navires Alcinois (Le Havre), Sitoebondo (Marseille), Tjikandi (Marseille) ne tombe sous aucune des dénominations énumérées dans ces listes. Attendu que ces articles servent exclusivement à des malades le droit international ne permettrait du reste pas de les soumettre au régime de la contrebande de guerre.

D'après la manière de voir du Gouvernement néerlandais, ni la noix de muscade saisie à bord du vapeur Alcinois au Havre et à bord du vapeur Sitoebondo à Marseille, ni la cannelle et le poivre saisis à bord de ce même bateau, ne sauraient être considérées comme des denrées alimentaires visées par le paragraphe 2 de la liste de contrebande. Le Gouvernement néerlandais se demande également comment les autorités françaises ont cru pouvoir saisir les "cocoskoeken", qui d'après la manière de voir du Gouvernement néerlandais ne tombent sous aucune des catégories énumérées. Pour ce qui concerne le phosphate, cet article non plus ne peut être considéré comme de la contrebande selon les listes françaises mêmes. Si le Gouvernement français croyait pouvoir considérer cet article comme un élément dans la production de denrées alimentaires, le Gouvernement néerlandais ne saurait partager cette manière de voir. Le phosphate, qui constitue un engrais pour la culture, ne pourrait tomber sous la définition des articles de contrebande conditionnelle, c'est-à-dire d'articles destinés à la force armée. (Orangebuch der niederländischen Regierung, April 1940, S. 31).

⁴⁸⁾ Relazioni internazionali vom 18. Mai und 15. Juni 1940; deutsche Übersetzung unten S. 393 ff.

dieser Art für den gewöhnlichen Lebensgebrauch bestimmt seien, und die unter allen Umständen prima facie zeigten, daß sie für den militärischen Gebrauch bestimmt seien, bevor sie als Konterbande behandelt werden könnten⁴⁹⁾.

Im Burenkrieg erklärte Lord Salisbury in einer Note an die Vereinigten Staaten:

»Food stuffs, with a hostile destination, can be considered contraband of war only if they are supplies for the enemy's forces. It is not sufficient that they are capable of being so used; it must be shown that this was in fact their destination at the time of the seizure⁵⁰⁾.«

An diese Stellungnahme hat der amerikanische Staatssekretär Bryan die britische Regierung in seiner Note vom 26. Dezember 1914 erinnert und hinzugefügt:

»With this statement as to conditional contraband the views of this Government are in entire accord, and upon this historic doctrine, consistently maintained by Great Britain when a belligerent as well as a neutral, American shippers were entitled to rely⁵¹⁾.«

Es mag hier aus den Dokumenten der Regierung der Vereinigten Staaten noch eine Unterredung zwischen Lansing und dem englischen Botschafter, die am 27. Mai 1915 stattfand, angeführt werden, in der der erstere erklärte,

»that the idea of starving men, women, and children seemed to many people as inhuman as drowning them; that the legality of the attempt was neither here nor there, since the very idea was repugnant to the humane sentiments of modern society . . .«

Lansing vermerkt, daß der englische Botschafter ihm zugestimmt habe⁵²⁾.

Am 1. Juni 1904 instruierte Lord Lansdowne den britischen Botschafter in Petersburg, Sir C. Hardinge, die britische Regierung bemerke

»with great concern that rice and provisions will be treated as unconditionally contraband, a step which they regard as inconsistent with the law and practice of nations.«

Die britische Regierung bestreite nicht,

»that, in particular circumstances, provisions may acquire a contraband character, as for instance, if they should be consigned direct to the army or fleet of a belligerent, or to a port where such fleet may be lying . . .⁵³⁾.«

Bei der Erörterung der Londoner Deklaration im Unterhaus führte

49) Moore, A Digest of International Law, Bd. 7, S. 682.

50) Moore, a. a. O. Bd. 7, S. 685.

51) For. Rel. 1914 Suppl., S. 374; vgl. das Schreiben an den Schatzsekretär vom 3. Februar 1915, For. Rel. 1915 Suppl., S. 318f.

52) For. Rel. 1915 Suppl., S. 417.

53) Moore, a. a. O. Bd. 7, S. 686.

am 28. Juni 1911 der Unterstaatssekretär des Auswärtigen McKinnon Wood aus 54):

»We tried at the Peace Conference to have food placed on the free list. We could not secure an approach to international agreement. The Declaration of London places it on the list of conditional contraband in accordance with the old-established British doctrine . . .«

Die Panamerikanische Konferenz in Panama hat in ihrem Beschluß vom 3. Oktober 1939 erklärt:

»The American Republics cannot remain indifferent to measures that restrict their normal commerce with belligerents in foodstuffs, clothing and raw materials for peace-time industries;

Elemental humanitarian considerations impel the American Republics to deplore the deprivation of civilian populations of the normal means of subsistence . . .«

und beschloß daher

»to register its opposition to the placing of foodstuffs and clothing intended for civilian populations, not destined directly or indirectly for the use of a belligerent government or its armed forces, on lists of contraband 55).«

Auf der britischen Kirchenkonferenz, die Mitte Januar 1940 in Canterbury stattfand, regte der Bischof von Birmingham an, eine Petition an die britische Regierung zu senden, sie möge die Blockade so einrichten, daß die freie Einfuhr von Lebensmitteln nach Deutschland in Übereinstimmung mit der Lehre: »wenn deinen Feind hungert, so speise ihn«, erlaubt würde. Ihm trat der Erzbischof von Canterbury entgegen mit der Erklärung, daß die Anwendung dieser Sperre ein voll anerkannter Grundsatz des Völkerrechts sei; Argumente gegen die Sperre seien Argumente gegen den Krieg selbst. Daraufhin zog der Bischof von Birmingham seinen Antrag zurück 56).

Die britische Regierung hat ihre Maßnahme mit der Behauptung zu begründen versucht, Deutschland sei eine belagerte Festung 57), der totalitäre Krieg lasse keine Unterscheidung zu zwischen Lebensmitteln, die für die Streitmacht, und solchen, die für die Bevölkerung bestimmt seien. Demgegenüber hat schon die niederländische Regierung 58) darauf

54) Parl. Deb. H. C., Bd. 27, Sp. 453.

55) The Department of State Bulletin, Bd. I, No. 15, S. 329.

56) Times, vom 18. Januar 1940.

57) Der britische Ministerpräsident Chamberlain führte in der Unterhaussitzung vom 26. September 1939 folgendes aus: »Much play is made in German propaganda of the inclusion of foodstuffs in the category of conditional contraband and it is represented that we are thereby conducting an illegal and inhumane blockade. But in this respect a naval blockade is in no way different from a land siege and no one has ever suggested that a besieging commander should allow free rations to a besieged town.« (Parl. Deb. H. C., Bd. 351, Sp. 1237.)

58) Niederländisches Orangebuch, April 1940, S. 27.

hingewiesen, daß trotz der Vermehrung der Heere und der Ausdehnung der militärischen Organisationen nur ein beschränkter Teil der Bevölkerung in das Heer eingliedert oder ihm beigeordnet sei. Die Unterscheidung läßt sich sehr wohl machen. Daß das Deutsche Reich keine belagerte Festung ist, braucht nicht erörtert zu werden. Die deutschen Grenzen waren nur zum kleinsten Teil von den Gegnern eingeschlossen; heute sind nicht einmal die Küsten blockiert.

Auf Grund der englischen Banngutliste und nach der Auslegung, die ihr britische Minister geben, ist nicht bloß der Unterschied zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut aufgehoben, sondern der Begriff des Bannguts überhaupt preisgegeben⁵⁹⁾. Nach diesen Ausführungen ist kein Gegenstand mehr denkbar, der nicht als Banngut von den britischen Seestreitkräften weggenommen werden könnte⁶⁰⁾. Da der Begriff des Bannguts voraussetzt, daß es Gegenstände und Stoffe gibt, die nicht zum Banngut erklärt werden können, so ist der alte Rechtsbegriff des Banngutes von der britischen Regierung endgültig beseitigt. An die Stelle des Bannguts ist der Begriff der Ware, an die Stelle des Prisenrechts die allgemeine Einfuhrsperre gesetzt.

Mit der Aufhebung des Unterschieds zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut konnte auch die bisherige Unterscheidung bei dem Erfordernis der feindlichen Bestimmung der Ware nicht mehr aufrechterhalten werden. Es braucht nicht mehr wie bisher bei dem bedingten Banngut die Bestimmung für den Gebrauch der feindlichen Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates näch-

⁵⁹⁾ Die britische Auffassung zeigen besonders lehrreich die Vorträge von Dr. H. A. Smith, Professor an der Universität London und Dozent am Royal Naval War College und am Royal Naval Staff College, die er im Sommer 1938 an der Völkerrechtsakademie im Haag gehalten hat (*Le développement moderne des lois de la guerre maritime. Recueil des Cours 1938 I, S. 607 ff.*). Er führt aus (a. a. O. S. 636):

»Le principe fondamental est évident: il sera permis au belligérant d'intercepter tout ce dont le gouvernement ennemi a besoin pour la conduite de la guerre. L'application de ce principe sera déterminée par le gouvernement ennemi lui-même. En pratique, nous trouverons que chaque gouvernement belligérant, pour pouvoir maintenir ses échanges avec l'étranger, permettra l'importation des articles de luxe et de toute nature de marchandises qu'il jugera superflue. Tout ce qui reste sera jugé de plein droit contrebande de guerre. Autrement dit, en fait, la liste de contrebande sera dressée non par le gouvernement qui cherche à la saisir, mais par son adversaire. Nous saisissons toutes les marchandises dont notre ennemi ne défend pas l'importation dans son pays«.

Der Lehrer der Offiziere der britischen Flotte zeigt uns hier mit unverhohlenem Zynismus, daß der Banngutbegriff für unsere Gegner nur noch dem Namen nach besteht und daß dieser Gegner glaubt, unter dem Schutze dieser Bezeichnung mit voller Willkürverfahren zu dürfen.

⁶⁰⁾ Pietromarchi a. a. O. führt eine Ladung von 2000 Tonnen Sand an, die auf der Fahrt von Belgien nach Neapel beschlagnahmt wurden, Stroh Hüte, leere Säcke, Füllhalterschreibfedern, u. s. f.

gewiesen zu werden; es genügt der Nachweis der Bestimmung für das feindliche Gebiet. So hat das britische Prisengericht im Fall des Dampfers »Neufundland« die aus Dosenhummer — Lebensmittel sind nach der englischen Banngutliste bedingtes Banngut — bestehende Ladung eingezogen, weil sie nach Hamburg unterwegs war⁶¹⁾; es hat die Frage nicht gestellt, ob die Ware für die feindliche Streitmacht bestimmt war, und hat Lebensmittel als unbedingtes Banngut behandelt.

Die englische Praxis ist aber noch weiter gegangen und hat das Erfordernis der feindlichen Bestimmung, das ein wesentliches Merkmal des Banngutbegriffs ist, aufgehoben. Sie läßt die bloße Möglichkeit der Wiederausfuhr der für neutrales Gebiet bestimmten Ware völlig genügen⁶²⁾, selbst wenn der Verkäufer und der Käufer der Ware nicht die Absicht haben, die Ware in das feindliche Ausland zu versenden. Außerdem bürdet sie dem Eigentümer der Ware den Beweis auf, daß die Ware unter keinen Umständen aus dem neutralen Gebiet direkt oder indirekt dem feindlichen Gebiet zugeführt werde. Das setzt nicht nur eine umständliche Garantieerklärung des Empfängers, sondern im Grunde eine staatliche Kontrolle des ganzen Warenverkehrs im neutralen Bestimmungslande voraus. Der Grundsatz der fortgesetzten Reise wird auf alle Güter, nicht bloß auf das unbedingte Banngut angewendet. Das folgt aus der Absicht der britischen Regierung, eine möglichst vollständige Einfuhrsperre über das Land des Kriegsgegners zu verhängen. Diese muß jede Ware erfassen, die möglicherweise später einmal durch den neutralen Empfänger im neutralen Land in das feindliche Gebiet ausgeführt werden könnte.

Selbstverständlich kann die Bestimmung der Ware im Augenblick der Beschlagnahme, auf die es nach dem Priserecht ankommt, bei diesem Verfahren nicht mehr maßgebend sein. Auch Güter, die der neutrale Empfänger für den Verbrauch im eigenen Land erworben hat und einzuführen wünscht, werden der Wegnahme unterworfen, wenn die Möglichkeit nicht ausgeschlossen ist, daß er oder einer seiner Rechtsnachfolger in einem späteren Zeitpunkt die Ware in das feindliche Gebiet auszuführen beabsichtigt, oder daß eine ähnliche Menge derselben Ware, die bereits im neutralen Lande lagert, mit Rücksicht auf diese Einfuhr ausgeführt wird.

Auch das formelle Priserecht, wie es bisher üblich und in der Londoner Seerechtsdeklaration kodifiziert war, ist von der britischen Regierung vollkommen beseitigt worden. Die Anhaltung und Durchsichtung der neutralen Schiffe findet nicht mehr auf hoher See statt, vielmehr werden sie gezwungen, einen von der britischen Regierung

⁶¹⁾ Lloyd's List vom 13. Dezember 1939.

⁶²⁾ Dagegen schon im Weltkrieg Staatssekretär Lansing in der Note vom 21. Oktober 1915, For. Rel. 1915 Suppl., S. 581.

bestimmten Kontrollhafen anzulaufen, und werden dort so lange festgehalten, bis der Eigentümer der Ladung den Nachweis erbringt, daß die Wiederausfuhr in Feindesland ausgeschlossen ist. Der Neutrale muß die sehr erheblichen Unkosten und Aufwendungen wie Lotsengeld, Kaigebühren, Hafenabgaben, Liegegeld, Lösch- und Lagerhauskosten bezahlen und natürlich den aus der Zurückhaltung entstandenen Ausfall an Gewinn und die Kosten für den Unterhalt der Besatzung und Fahrgäste tragen.

Die Verlegung der Durchsuchung von der hohen See in die englischen Kontrollhäfen hat ihren Hauptgrund darin, daß an die Stelle des Prisensrechts eine völlig anders geartete allgemeine Einfuhrsperre gesetzt wurde. Nach dem Prisensrecht der Londoner Deklaration ist es auf Grund der dort enthaltenen Unterscheidung zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut und der Vermutung für die feindliche Bestimmung dem Kommandanten des anhaltenden Kriegsschiffes durchaus möglich, eine vorläufige Entscheidung darüber zu treffen, ob die Ware als Banngut zu beschlagnahmen oder freizugeben ist. Die endgültige Entscheidung über die Einziehung der Ware darf nach Seekriegsrecht nur das Prisengericht treffen.

Wenn aber, wie das die britische Regierung getan hat, das Prisensrecht durch die allgemeine Einfuhrsperre ersetzt wird, so kann das umständliche Verfahren der Nachprüfung, ob die Ware, auch wenn sie bei der Anhaltung nicht für das feindliche Land bestimmt war, möglicherweise doch einmal dahin ausgeführt werden könnte, natürlich nicht auf hoher See durchgeführt werden.

Auch die sonstigen Voraussetzungen, von denen die britische Regierung die Erlaubnis zur Aus- und Einfuhr neutraler Waren abhängig macht, können auf hoher See nicht nachgeprüft werden.

Auch die weitere Vorschrift setzten die Briten in ihrem Prisensverfahren außer Kraft, nach welcher die Entscheidung über die feindliche Bestimmung der Ladung nur auf Grund der an Bord des angehaltenen Schiffes vorgefundenen Papiere getroffen werden darf, aber nicht auf Grund von Umständen, die sich aus anderen Quellen ergeben. Im Weltkrieg hat der amerikanische Staatssekretär in seiner Note vom 7. November 1914 der britischen Regierung dahingehende Vorhaltungen gemacht. Schon am 10. November 1914 wiederholte er seinen Protest dagegen, daß amerikanische Schiffe so lange zurückgehalten würden, bis die Bestimmung der Ladung aus anderen Quellen als den Schiffspapieren festgestellt sei. In diesem Zusammenhang hat der amerikanische Staatssekretär wiederholt darauf hingewiesen, daß zur Aufbringung eines Schiffes nicht der bloße Verdacht feindlicher Bestimmung genüge, daß vielmehr der Nehmer den Beweis dafür zu erbringen habe⁶³⁾.

⁶³⁾ For. Rel. 1914 Suppl., S. 339, 344, 374, 375.

Die Verlegung der Untersuchung des Schiffes von der hohen See in einen Kontrollhafen bedeutet für den Kriegführenden insofern eine wesentliche militärische Erleichterung, als das anhaltende Kriegsschiff sofort für neue militärische Operationen frei wird, nachdem es dem Handelsschiff die erforderliche Kursanweisung erteilt hat. Darum sah ein Ausschuß von amerikanischen Flottensachverständigen in dieser Methode eine unmittelbare Hilfe für die Streitkräfte des Kriegführenden ⁶⁴⁾.

Heute erstreckt sich die Untersuchung durch die britischen Seestreitkräfte oder die im Kontrollhafen lediglich darauf, ob das Schiff und seine gesamte Ladung durch Navicerte gedeckt sind. Die Wegnahme von Schiff und Ladung erfolgt nicht mehr wegen Beförderung von Banngut, sondern weil das Schiff oder seine Ladung keine Erlaubnis der britischen Regierung zur Seefahrt besitzt.

Da der Gegenstand der Nachprüfung ein anderer geworden ist, muß auch das Verfahren geändert werden. Es handelt sich also nicht um eine bloße Verlegung der Untersuchung von der hohen See in den Kontrollhafen, sondern um eine völlige Änderung des ganzen Verfahrens. Wenn auch weiterhin in England von Prisenrecht und Prisenverfahren die Rede ist, so mag es sich um einzelne Fälle handeln, die in den alten Formen behandelt werden, um den Schein zu erwecken, als würde noch nach Prisenrecht verfahren. Man sucht in den Augen einer unwissenden und kritiklosen Öffentlichkeit die völkerrechtswidrigen Maßnahmen der Einfuhrsperre durch die unzulässige Berufung auf das Prisenrecht mit dem Schein der Rechtlichkeit zu umgeben. Tatsächlich aber wird die Einfuhrsperre, wie gleich zu zeigen sein wird, durch eine besondere Organisation durchgeführt, die in Großbritannien wie in den Ausfuhr- und Einfuhrländern unter weitgehender Beteiligung und Duldung dieser neutralen Staaten arbeitet und den gesamten neutralen Handel kontrolliert und leitet.

Von Kriegsbeginn an hat die britische Regierung die neutralen Schiffe zur Untersuchung in einen Kontrollhafen, nach Weymouth, Kirkwall, den Downs, Gibraltar, Haifa bringen lassen und an die Neutralen den Rat erteilt, diese Häfen freiwillig anzulaufen. In diesen Untersuchungshäfen wurden die Schiffe meist wochenlang zurückgehalten, um die Neutralen zu zwingen, sich den Forderungen der britischen Regierung zu unterwerfen. So verlangte man, daß die Ladungsmanifeste, wie überhaupt alle Schiffspapiere, in englischer Sprache und in doppelter Ausfertigung an Bord mitgeführt werden. In den Schiffspapieren, insbesondere in den Konnossementen, sollen genaue Angaben über die Ware, über den Verkäufer und den Empfänger gemacht werden. Order-

⁶⁴⁾ For. Rel. 1915 Suppl., S. 580.

Konnossemente sowie Konnossemente an Banken und Spediteure sollen nicht vorgelegt werden, da sie den Verdacht der feindlichen Bestimmung erwecken ⁶⁵⁾.

Es wird den Ausfuhrfirmen der neutralen Länder nahegelegt, sich vor Versendung der Ware mit den britischen Konsularbehörden im Ausfuhrland in Verbindung zu setzen und von diesen einen Geleitschein zu erwirken. Dadurch soll das Prüfungsverfahren in den Kontrollhäfen abgekürzt werden. Erfolgt die Prüfung im Kontrollhafen, ohne daß ein solcher Geleitschein vorliegt, so erstreckt sich diese auf den ferneren Verbleib der versandten Ware im Empfangsland. Zu diesem Zweck wird der britische Konsul des Empfangslandes mit Erhebungen darüber beauftragt, was der Käufer mit der Ware vorhat, ob er hinreichende Sicherheiten dafür bieten kann, daß eine Wiederausfuhr unterbleibt. Auf Grund der Ermittlungen des Konsuls entscheidet der Banngutausschuß in London über Freigabe oder Beschlagnahme der Ware. Dieses Verfahren ist umständlich und erfordert Zeit. Es setzt die Mitwirkung des neutralen Käufers und der im Lande bestehenden Handels- und Industrie-Organisationen voraus.

Angeblich aus Entgegenkommen gegen die neutralen Verkäufer und um die Untersuchungszeit in den Kontrollhäfen abzukürzen, wurde nicht lange nach Kriegsbeginn das schon im Weltkriege ausgebildete Institut des Navicerts⁶⁶⁾, das eine Art Warenpaß oder Geleitschein ist, wieder in Kraft gesetzt. Vor Verschiffung der Ware kann der Verkäufer bei dem britischen Konsul oder der britischen Kontrollbehörde im Versendungsland einen Antrag auf Genehmigung der Versendung stellen. Zu diesem Zweck müssen alle das Schiff und seine Ladung (Art der Ware, Gewicht, Absender, Empfänger, letzter Empfänger usw.) betreffenden Angaben und Papiere, sowie die von den britischen Behörden geforderten Garantieerklärungen eingereicht werden. Der Antrag wird an den Banngutausschuß in London weitergeleitet, der prüft, ob die zu versendenden Waren im neutralen Bestimmungsland verbleiben. Dabei werden die persönlichen Verhältnisse des Empfängers, die Möglichkeit einer Wiederausfuhr in feindliches Gebiet untersucht, aber auch geprüft, in welchem Verhältnis die Ladung zu den für das neutrale Bestimmungsland festgesetzten Einfuhrquoten steht.

Navicerte werden von den britischen Behörden in den Vereinigten Staaten, Brasilien, Argentinien und Uruguay für Sendungen nach Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Island, Italien, Jugoslawien, Lettland, Litauen, für die Niederlande, Norwegen,

⁶⁵⁾ Vgl. die amerikanische Stellungnahme gegen diese britische Praxis in den Noten vom 10. November 1914 und 26. Dezember 1914, For. Rel. 1914 Suppl., S. 344; 372 ff.

⁶⁶⁾ Stödter, Wer Navicerts nimmt, ist nicht neutral; Deutsche Allgemeine Zeitung vom 24. August 1940; vgl. Frankfurter Zeitung vom 29. März 1940.

Portugal, Rumänien, Schweden, die Schweiz, die Türkei⁶⁷⁾ ausgestellt. Pietromarchi teilt in seinem Bericht mit, daß das Navicert-System tatsächlich nur in drei Häfen Amerikas funktioniere, und daß selbst hier Schwierigkeiten ohne Ende für die Erlangung dieses Geleitscheins bestünden. Das Navicert werde für bestimmte Waren, wie Metalle, Gummi, Wolle, Rizinussamen, grundsätzlich verweigert; dasselbe galt für Ölsendungen nach Belgien, Holland und Dänemark, da angeblich die Einfuhr in diesen Ländern den normalen Bedarf überschritt. Selbstverständlich wird die Ausstellung eines Navicerts verweigert, wenn der Verkäufer oder der Empfänger auf einer schwarzen Liste steht. Daß der Besitz eines Navicerts nicht vom Zwang zum Aufsuchen eines Kontrollhafens befreit, ja nicht einmal gegen Festhaltung und Beschlagnahme der Waren schützt, geht aus den Berichten von Pietromarchi deutlich hervor; besonders anschaulich schildert er, wie ein und dasselbe Schiff trotz Navicerts zwei- und dreimal angehalten und in Kontrollhäfen verschickt wurde. Die Ausstellung eines Navicerts bedeutet im übrigen nur eine vorläufige Genehmigung der Versendung der Ware.

Ein Verkäufer, dem die Ausstellung eines Navicerts verweigert würde, wird es kaum wagen können, seine Ware trotzdem nach dem neutralen Bestimmungslande zu versenden. Er muß bestimmt damit rechnen, daß die Ware als Banngut oder gar als feindliches Eigentum eingezogen wird. Gegen die Verweigerung des Navicerts gibt es keine Beschwerde, keine Anrufung des Prisengerichts, dessen Tätigkeit vielmehr gerade durch dieses Verwaltungsverfahren ausgeschaltet werden soll.

Die Ausstellung des Navicerts verschafft den britischen Behörden reichlich Gelegenheit, die Handelsverbindungen des Absenders wie des Empfängers kennen zu lernen und dadurch nahezu den ganzen neutralen Handel zu lenken. Durch grundsätzliche Verweigerung des Navicerts für einzelne Rohstoffe können wichtige Zweige des Außenhandels eines neutralen Landes völlig unterbunden werden. Dasselbe kann geschehen, wenn große Firmen, die vor dem Kriege Lieferungen nach Deutschland auszuführen pflegten, auf eine schwarze Liste gesetzt werden. Weiter geben die Finanzierung der Ausfuhr, die Versicherung der zu versendenden Güter sowie die Verträge über den Transport der Waren neue Gelegenheiten, den neutralen Handel zu behindern.

Die Wiedereinführung des Navicertsystems dient, wieder britische Minister für die Führung des Wirtschaftskriegs am 30. Juli 1940 im Unterhaus ausgeführt hat, vor allem zwei Zwecken, einmal soll durch dieses System eine Verschärfung der »Blockade« erreicht werden, sodann soll es eine unnütze Überbeanspruchung der britischen Flotte vermeiden helfen. Die Mitwirkung der Neutralen bei dem Navicertsystem dient also unmittelbar der militärischen Entlastung Großbritanniens.

⁶⁷⁾ Times vom 2. Januar 1940.

»Eine Ware reist nicht über das Meer, wenn sie nicht von einem Ursprungszeugnis der Kontrollbehörden begleitet ist«, stellt Pietromarchi fest. Auch dieses Zeugnis wird mit größter Willkür ausgestellt oder verweigert. Verweigert wird dieses Zeugnis, wenn der Verdacht besteht, daß in der auszuführenden Ware mehr als 25 % deutschen Materials oder deutscher Arbeit enthalten sind, was sich im Einzelfall kaum feststellen läßt. Das Zeugnis wird selbstverständlich auch dann nicht ausgestellt, wenn der Empfänger auf einer schwarzen Liste steht oder irgendein Interesse eines Feindes an der Versendung besteht. Es genügt eine bedeutungslose Kapitalbeteiligung eines Feindes, die Anstellung feindlicher Staatsangehöriger im Betrieb, der Abschluß irgendwelcher Verträge mit solchen Personen, auch wenn diese Verträge sich nicht auf die in Frage stehende Ausfuhr beziehen.

Weiter wird von den neutralen Importeuren eine Bürgschaft verlangt, daß kein Teil der im Verzeichnis aufgeführten Waren noch die etwa aus ihm hergestellten Fabrikate direkt oder indirekt in irgendeiner Form nach dem Deutschen Reich oder einem unter seiner Hoheit oder Kontrolle stehenden Gebiet befördert werden, und daß bei einem Verkauf in ein anderes neutrales Land eine ähnliche Sicherstellung erfolgt. Der Empfänger hat dem britischen Konsul gegenüber sich zu verpflichten, alle Urkunden über die geschäftlichen Vereinbarungen diesem auf Verlangen auszuhändigen. Er muß weiter die Verpflichtung übernehmen, für den Fall der Genehmigung der Lieferung nicht etwa eine ähnliche Menge der erwähnten Ware aus den im neutralen Lande vorhandenen Beständen auf direktem oder indirektem Wege nach Deutschland zu verkaufen.

Zu diesen Garantien tritt noch eine weitere hinzu, die ebenfalls dazu dienen soll, die Weiterleitung der Waren aus dem neutralen in das feindliche Land zu verhindern, es ist die »hold back«-Garantie. Der Kapitän des Schiffes hat im Kontrollhafen die Erklärung abzugeben, daß alle nicht durch ein Navicert gedeckten Waren im Bestimmungshafen den englischen Konsulatsbehörden zur Verfügung gestellt werden, bis eine einwandfreie Verbleibsgarantie abgegeben ist. Kann nicht bewiesen werden, daß die Ware im neutralen Bestimmungsland verbleiben wird, so soll sie von den britischen Behörden beschlagnahmt werden können; auch muß sie dann von der Schiffahrtsgesellschaft auf deren Kosten zum Kontrollhafen gebracht werden.

Wenn die Ware schließlich doch im neutralen Bestimmungsland eingetroffen ist, so muß der Empfänger der Ladung sich an das britische Konsulat wenden und sich durch Vorlegung seiner Handelskorrespondenz ausweisen. Auch er muß eine Verbleibsgarantie, wie der Absender sie zur Erlangung des Navicerts geleistet hat, abgeben und sich außerdem verpflichten, den britischen Konsul sofort in Kenntnis zu setzen, wenn die Absicht besteht, die Ware wieder auszuführen.

Wie in dem Bericht von Pietromarchi zu lesen ist, sollen die britischen Behörden neuerdings verlangen, daß sämtliche Kaufleute in dem Augenblick, in dem sie die Waren vom Importeur erwerben, eine ähnliche Garantie leisten. Man will auf diese Weise dem Weg der Ware durch die ganze Reihe der Zwischenhändler bis zu ihrer Endbestimmung nachgehen können.

Die neueste Form der Wirtschaftssperre.

Im Laufe des Monats Juli 1940 hat die Einfuhrsperre eine erhebliche Verschärfung erfahren. Am 2. Juli wurde sie auf alle Gebiete ausgedehnt, die vom Feinde besetzt sind oder sich in feindlicher Gewalt befinden. Am 30. Juli erklärte der britische Minister für die Führung des Wirtschaftskrieges im Unterhaus ⁶⁸⁾:

»German occupation of the West European coastline from the North Cape to the Pyrenees has greatly changed the conditions of the economic war. The German Armies have succeeded in overrunning a large part of Western Europe, but the oversea imports which they require are still barred from the seas commanded by the Royal Navy. Many fewer ships are now engaged on legitimate neutral trade between Europe and the Americas. Moreover, we must now control, not only shipping approaching the Mediterranean or the North Sea, but all shipping crossing the Atlantic.

To apply this control in the old way would mean diverting many ships far out of their course to contraband bases in British waters, either in this island or in West Africa. To avoid imposing such grave inconveniences upon shippers, shipowners, and crews, his Majesty's Government have decided to extend the navicert system to all seaborne goods consigned to any European port, as well as to certain Atlantic islands and to certain neutral ports in North Africa. In future ships sailing from a neutral port to any such destination must obtain navicerts for all items of cargo, and in addition a ship navicert at the last port of loading. Any consignment not navicerted and any ship without a ship navicert, will henceforth be liable to seizure by our patrols. The same rules will apply to outgoing trade. Ships sailing from European ports, or from certain Atlantic islands, or from certain neutral ports in North Africa, must have certificates of non-enemy origin for all items of their cargoes, and any ship whose cargo is not fully certificated will be liable to be seized, together with all uncertificated items of the cargo. An Order-in-Council giving effect to these changes will be issued forthwith.

It has been suggested in some quarters that we intend to extend the blockade to certain neutral countries. This is not so. Where supplies can reach such neutrals without the risk of falling into the hands of the enemy we shall grant navicerts on such a scale as to allow imports adequate for domestic consumption, but not for re-export to other countries. Moreover, it will be the policy of his Majesty's Government

⁶⁸⁾ Times vom 31. Juli 1940. Vgl. auch Frankfurter Zeitung vom 6. August 1940; Relazioni Internazionali, Jahrg. VI, No. 32, S. 1243.

not merely to allow such adequate supplies to pass through our controls, but to assist neutral countries to obtain them.

These measures will greatly benefit those engaged in honest neutral trade. Delays in such trade, due to the exercise of our controls, will be much reduced. At the same time a heavy blow will be struck at those who seek to elude our controls and to carry supplies either to or from the enemy . . .

After a most careful review of all the circumstances, his Majesty's Government have now decided, with regret, that in present conditions they must treat all metropolitan France, as well as Algeria, Tunisia, and French Morocco, in the same manner, for the purposes of contraband and enemy export control, as enemy controlled territory. Goods destined for these territories, are, therefore, liable to be seized as contraband, and goods originating in, or owned by persons in, such territories are liable to be placed in prize.

These steps, which I have now announced, are designed to smooth the path of genuine neutral trade, while increasing the strength of our blockade and avoiding all unnecessary calls upon the Royal Navy.«

Der Mißbrauch, der hier mit dem Begriff des Bannguts getrieben wird, liegt auf der Hand. Es ist eine dürftige Ausrede, deren Unwahrscheinlichkeit keinen Menschen mehr täuscht, diese Sperre über das französische Gebiet als Prisenverfahren und Banngutkontrolle bezeichnen zu wollen. Eine ungeheuerliche Maßnahme, wenn man bedenkt, daß sie sich gegen den Verbündeten von gestern richtet, gegen ein Gebiet, das im Rechtssinn weder als feindliches noch als vom Feinde besetztes Gebiet anzusprechen ist! Die französische Regierung könnte zum mindesten verlangen, daß Frankreich ähnlich wie ein neutrales Land behandelt wird. Freilich wäre der Vorteil nicht sehr erheblich, da die britische Regierung dazu übergeht, die neutralen Staaten beinahe wie feindliches Gebiet zu behandeln.

Aus der Erklärung des britischen Ministers ergibt sich, daß alle Waren aus neutralen Ländern, also insbesondere aus den Vereinigten Staaten und Latein-Amerika, die nach irgendeinem neutralen Staat in Europa oder nach dem neutralen Nord-Afrika, den Azoren, den Cap Verdischen oder den Canarischen Inseln bestimmt sind, den Vorschriften der britischen Seesperre unterworfen werden. Das Navicertsystem ist jetzt über die oben genannten Länder hinaus auf Spanien, Portugal, Spanisch-Marokko und die internationale Zone Marokkos, Ungarn, die spanischen und portugiesischen Inseln im Atlantik und das europäische Rußland ausgedehnt. Die Sperre der Einfuhr in den genannten Ländern und Kolonien wurde insofern erheblich verschärft, als künftig die eingeführten Waren ausschließlich für den heimischen Verbrauch bestimmt sein müssen und eine Versorgung in den einzelnen Warengattungen nur für zwei Monate erlaubt wird.

Noch in seiner Unterhausrede vom 18. März 1940 hatte Minister

Cross eine Beschränkung der Einfuhr der Neutralen auf ihren eigenen Bedarf mit der Berufung darauf ausdrücklich abgelehnt,

»that we are subject to certain limitations, by international law. We have no right to seize shipments right and left, at our own sweet will. . . . We are not in a position to ration regardless of the law, because that would be blockading neutrals, and I should be earning the title, which is being gratuitously conferred upon me by the Hamburg wireless, of "Minister of Piratical Warfare" 69).«

Nach diesen Ausführungen hat der britische Minister für die Führung des Wirtschaftskriegs durch seine Maßnahmen vom 31. Juli 1940 nun doch noch den Titel verdient.

Die britische Regierung verlangt nunmehr bei allen von Übersee in Europa und Nordafrika eintreffenden Schiffen und Ladungen ein Navicert und bei allen nach Übersee fahrenden Schiffen und Ladungen ein Ursprungszeugnis. Das Navicert muß der Exporteur im überseeischen Ausland beim britischen Konsul beantragen, der durch die Ausstellung des Navicerts eine vorläufige Genehmigung für die Absendung der Waren erteilt. In ähnlicher Weise haben die Exporteure in Europa ein Ursprungszeugnis (Manifest) zu beantragen, durch das vorläufig anerkannt wird, daß die Waren nicht feindlichen Ursprungs sind und daß der Feind an ihnen nicht interessiert ist. Bei der Ausfuhr von Waren aus dem britischen Gebiet ist eine Ausfuhrlizenz erforderlich. Ausfuhrlizenz und Ursprungszeugnis stehen dem Navicert gleich.

Neben dem Navicert für die Ladung ist noch ein besonderes Schiffsnavicert erforderlich, das der Schiffskapitän bei dem britischen Konsul beantragen muß und durch das bescheinigt wird, daß die ganze Ladung durch Navicerte gedeckt ist. Bei Fahrten von Europa nach Übersee wird entsprechend das Schiffsnavicert erteilt, wenn die Ladung vollständig durch Ursprungszeugnisse oder Ausfuhrlicenzen gedeckt ist. Jede nicht durch ein Navicert oder Ursprungszeugnis gedeckte Ladung wird als Prise beschlagnahmt, ebenso wie ein Schiff, das ohne Schiffsnavicert von britischen Patrouillenschiffen angetroffen wird. Es wird dabei die Vermutung aufgestellt, daß sie nur deswegen kein Navicert besitzen, weil ihnen ein solches verweigert wurde, und daß sie daher wissentlich Banngut oder Waren feindlichen Ursprungs führen.

Die britische Regierung hat eine neueste Maßnahme gegen den neutralen Handel getroffen. Sie verlangt nunmehr 69a) von den neutralen

69) Parl. Deb. H. C., Bd. 358, Sp. 1782.

69a) Der britische Schifffahrtsminister führte hierzu am 30. Juli im Unterhaus aus: »that the course of the war had made necessary new measures for the control of shipping. A large volume of shipping was already under British and Allied control, and this included a substantial tonnage of neutral shipping on British time charter. While his Majesty's Government remained prepared to take further tonnage upon charter, they proposed other measures to ensure that so far as possible shipping which was not controlled by the Allies would not find employment in trades which would in any way benefit the enemy.

Reedereien eine Erklärung darüber, ob sie sich verpflichten wollen, sich für alle ihre Schiffe dem Navicertsystem zu unterwerfen. Ist die neutrale Reederei dazu bereit, so erhält sie auch für eine Seefahrt, die an sich kein Navicert erforderte, eine Bescheinigung ausgestellt, die die Sicherheit der Schifffahrt für diese Reederei gewährleisten soll. Die neutrale Reederei, die sich nicht bereit findet, sich in dieser Weise völlig dem Navicertsystem zu unterstellen, muß damit rechnen, daß sie in englischen Häfen keine Bunkerkohle erhält und ihr auch die Möglichkeit zur Ausbesserung ihrer Schiffe verweigert wird.

»It will not be possible for some vessels of a line to run with passes and some to try to evade the blockade. Failure to observe the undertaking entered into will render the offending ship liable to seizure, and all ships of the same line liable to be prevented from trading⁷⁹⁾.«

Die britische Regierung konnte das Ziel der Ein- und Ausfuhrsperrung nur erreichen, wenn sie selbst durch ihre Organe im Land der Ausfuhr wie in dem der Einfuhr eine genaue Kontrolle über jede einzelne Warenversendung und über deren Verbleib im Empfangsland ausübte. Sie war dabei vor allem auf die Versprechungen und die Aufrichtigkeit der einführenden Privatfirmen in den neutralen Ländern Europas angewiesen, sowie auf die Aussagen der neutralen Käufer über das weitere Schicksal der Waren im Bestimmungsland. Eine genaue Kontrolle darüber, daß solche Waren nicht doch auf irgend einem Wege in das feindliche Gebiet gelangten, konnte auf solche Weise nicht geübt werden. Darum hat die britische Regierung seit Beginn des Krieges versucht,

Hitherto the widespread and important shipping facilities under British control had been freely available to all vessels. Such facilities included the provision of bunkers, dry-docking and repairing, insurance, stores, and many minor services. It was not reasonable that these facilities should continue to be freely available to shipowners who did not render commensurate service in return, or to those who failed to satisfy his Majesty's Government that they would refrain from carrying on trade which would be injurious to the Allied war effort.

The possession of a ship's navicert for every voyage to which the navicert system applied would be essential. Neutral owners who had not already entered into satisfactory arrangements on these lines were invited to do so and to supply his Majesty's Government with such particulars as might be necessary to establish the character of the trade on which their ships were engaged. Those who gave acceptable undertakings would receive for each of their ships a pass called a ship's warrant which would assure them of continued access to the available commercial shipping facilities under British control. Ships which were unable to produce a ship's warrant would be subject to separate inquiries on each occasion on which they desired facilities under British control. This must, at least, mean delay and inconvenience. He hoped that all shipowners affected would lose no time in signing the necessary undertaking themselves or instructing their London representatives to do so.

The scheme came into operation forthwith. Shipowners or their representatives desirous of participating in the scheme could obtain information as to the undertaking required and as to the scheme generally by application to the Ministry of Shipping.«

⁷⁹⁾ Times vom 1. August 1940.

sich der amtlichen Mitwirkung der neutralen Länder bei der Verhinderung der Wiederausfuhr der aus Übersee eingeführten Waren zu versichern.

Schon Anfang September 1939 hat im übrigen die britische Regierung an eine Reihe von neutralen Staaten Noten⁷¹⁾ gerichtet, in denen sie ohne irgendeine Berufung auf Banngut- oder Prisenrecht die Lieferung von Rohstoffen, die zur Fortsetzung des Krieges verwendet werden können, wie Kohle, Petroleum, Metalle, Nitrate an ein kriegsführendes Land verbietet. In kategorischem Ton wird hinzugesetzt: »Die neutralen Länder, die nach ihrer geographischen Lage ihren Handel mit Deutschland ungestört fortsetzen können, müssen die Ausfuhr der genannten Stoffe vollständig einstellen«. Es ergeht hier also ein ganz allgemeines Handelsverbot. Ferner wird jede Erweiterung des Warenaustausches mit Deutschland als Neutralitätsverletzung erklärt. Der Durchführung dieser Maßnahmen wird ein Prozentsatz des nachgewiesenen Warenaustauschs zugrunde gelegt, wie er in den letzten drei Jahren stattgefunden hat! Auch soll eine Ersetzung der genannten Rohstoffe im Warenaustausch des neutralen Landes mit Deutschland durch andere Waren nicht gestattet sein. Bei der Errechnung des Umfangs des Warenaustausches während der letzten drei Jahre soll darum die Ausfuhr der genannten Rohstoffe außer Ansatz bleiben. Die Durchfuhr von Waren durch ein neutrales Gebiet nach Deutschland wird von der britischen Regierung nicht zugelassen und als Verletzung der Neutralität angesehen. Diese schon zu Kriegsbeginn an die neutralen Staaten gerichteten Forderungen haben mit dem Banngut- und Prisenrecht überhaupt nichts zu tun und sind mit den Grundsätzen der Neutralität nicht zu vereinen.

Das Navicertsystem bedeutet eine Einmischung der britischen Konsular- und Kontrollbehörden in den Überseehandel der neutralen Länder; die Ausfuhr und entsprechend die Einfuhr im Bestimmungsland wird von britischer Genehmigung abhängig gemacht. Britische Beamte verlangen im neutralen Ausland Auskünfte jeder Art über Handelsbetrieb und Geschäftsbeziehungen, über die Nationalität des Kapitals und über die Zusammensetzung des Personals, britische Behörden lassen durch britische Buchprüfer die Angaben der neutralen Kaufleute nachprüfen. Britische Behörden maßen sich damit Amtsfunktionen in neutralem Lande an, die durch keinen Handels- oder Konsularvertrag, durch keine Regel des Kriegs- oder Neutralitätsrechts gedeckt sind. Einzelne neutrale Länder wie Belgien, Holland und die Schweiz haben den Versuch gemacht, den Bewohnern ihres Gebietes zu untersagen, sich der Aufsicht solcher Personen zu unterwerfen, die für einen fremden Staat auftreten.

⁷¹⁾ Börsenzeitung vom 17. September 1939, Mitteilung des »Deutschen Dienstes«.

Durch solche Verbote haben die neutralen Staaten nicht etwa die britische Anmaßung zurückgewiesen, vielmehr haben sie nunmehr die von Großbritannien geforderte Kontrolle, d. h. Verhinderung der Ausfuhr in das Gebiet der britischen Kriegsgegner, selbst übernommen. Das geschah auf verschiedene Weise in den einzelnen neutralen Ländern, wohl meist auf Grund eines sogenannten Garantievertrags, den der neutrale Staat mit Großbritannien wie auch mit Frankreich abgeschlossen hat. Die Garantie, die in diesen Verträgen versprochen wird, bezieht sich darauf, daß die Beschränkung oder Verhinderung der Ausfuhr und Wiederausfuhr in feindliches Gebiet durch den neutralen Staat selbst sichergestellt wird.

Die niederländische Regierung hat einen zentralen Kontrollapparat, die Allgemeine Niederländische Einfuhrzentrale (A. N. I. C.), geschaffen⁷²⁾. Diese Behörde erteilt die Erlaubnis für die Einfuhr aus Übersee. Die einzelne holländische Firma hat diese Behörde um die Erlaubnis zur Einfuhr von Waren wie um die Genehmigung zu bitten, daß die Waren an die Einfuhrzentrale von dem überseeischen Absender adressiert werden. Die Einfuhr wird also insofern verstaatlicht, als sie nicht mehr an den einzelnen Käufer, sondern nur an die Einfuhrzentrale gesandt werden darf. Dadurch bekommt die Einfuhrzentrale einen Überblick über die Menge der im Ausland gekauften Waren. Auch wird es der britischen Regierung erleichtert, die Einfuhr der einzelnen Güter nach ihrem Belieben zu kontingentieren.

Dieses System beruhte also darauf, daß für eine große Zahl von Waren die Einfuhr aus Übersee verboten war und in jedem Einzelfall eine besondere Erlaubnis von der Einfuhrzentrale erwirkt werden mußte. Das Einfuhrverbot war in einer kgl. Verordnung vom 3. April 1940⁷³⁾ enthalten, die sich auf das Einfuhrnotgesetz vom Jahre 1930 stützte. Die Ausfuhr der auf Grund einer Sondergenehmigung eingeführten Waren fiel unter das Ausfuhrverbot von 1914. Die Waren, die in dieser Verordnung nicht genannt waren, also keiner Einfuhrbewilligung bedurften, galten als freie Waren. Für die Einfuhr über Land sollten die Handelskammern im Namen der Einfuhrzentrale die Einfuhrbewilligung ausstellen.

Eine weitere kgl. Verordnung regelte die Ausfuhr und enthielt eine Reihe neuer Ausfuhrverbote. Die Ausfuhrverbote sowie die Möglichkeit der Befreiung waren auf Grund der mit der britischen Regierung getroffenen Abmachung⁷⁴⁾ festgesetzt. Für eine Reihe von Waren, besonders für die von Übersee eingeführten, sollte keine Erlaubnis zur

⁷²⁾ Das Folgende nach Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 6. April 1940, Ochtendblad A.

⁷³⁾ Nederlandsche Staatscourant vom 5./6. April 1940, No. 6/7.

⁷⁴⁾ Paraphiert am 21. März 1940.

Ausfuhr an irgendeinen Kriegführenden erteilt werden. Bei anderen Waren sollte »eine Ausfuhr an die Kriegführenden möglich sein, wenn auch diese an eine für alle Kriegführenden in gleicher Weise geltende Grenze gebunden ist«. Der Handel mit neutralen Ländern bedurfte ebenfalls im Einzelfalle einer Befreiung von den Ausfuhrverboten. Die Ausfuhr in eine Reihe europäischer Länder sollte auf dieselbe Weise beaufsichtigt werden wie die in kriegführende Länder. Auch diese Bestimmungen dienten ausschließlich der Verhinderung einer Wiederausfuhr nach Deutschland.

Der offiziöse Bericht, dem die vorstehenden Angaben entnommen sind, ist weder klar noch vollständig. Auch auf die Waren, deren Ausfuhr grundsätzlich verboten ist, konnte eine besondere Bewilligung erteilt werden, und zwar durch eine Gemischte britisch-niederländische Kommission, in der die britischen Vertreter sicher den Ausschlag gaben. Eine Ausfuhr dieser Güter war also wohl nur an die Alliierten oder an die ihnen genehmen neutralen Länder möglich. Bei der zweiten Kategorie von Waren sollte die Ausfuhr an alle Kriegführenden möglich, aber an eine für alle in gleicher Weise geltende Grenze gebunden sein. Diese Grenze wurde bei den einzelnen Warenkategorien im Einvernehmen mit der britischen Regierung festgesetzt und konnte, wie es scheint, im Einzelfall durch die Gemischte Kommission verändert werden. Ähnlich stand es mit der Ausfuhr nach den neutralen Staaten; jede Ausfuhr nach einem neutralen Staat in Europa bedurfte einer besonderen Erlaubnis. Hatte das neutrale Land einen ähnlichen Vertrag wie Holland abgeschlossen, und war damit die Möglichkeit einer Ausfuhr über dieses Land in feindliches Gebiet ausgeschlossen, so wurde die Erlaubnis leichter erteilt. Bei der Ausfuhr in das Land eines »schlechten« Neutralen fordert man Garantien gegen die Wiederausfuhr nach Deutschland. Die Ausnahmewilligungen zur Ausfuhr sollten den Niederlanden gewährt werden, vor allem im Hinblick auf größere Einkäufe in den Balkanstaaten, da solche Einkäufe die Einfuhr Deutschlands aus diesen Ländern, die übrigens auch zu den »schlechten« Neutralen gerechnet wurden, verringerten. Im übrigen scheinen über einzelne Waren besondere Abmachungen getroffen worden zu sein, wenn etwa der französische Bedarf während des Krieges wesentlich höher war als der Vorkriegsdurchschnitt. Dabei scheint nicht bloß entgegen dem oben genannten Grundsatz dem alliierten Land eine größere Ausfuhr bewilligt, sondern gleichzeitig die Ausfuhr nach Deutschland ausgeschlossen oder stark herabgesetzt worden zu sein. Die Handhabung dieser Ein- und Ausfuhrverbote ist offenbar Gegenstand eines geheim gehaltenen Abkommens mit der britischen Regierung gewesen. Wie diese Grenze für die Ausfuhr gezogen wurde, und was unter der erwähnten Gleichbehandlung zu verstehen ist, bleibt geheim und muß daher Verdacht erwecken.

Schon der Abschluß eines Geheimabkommens⁷⁵⁾ mit einer der Kriegsparteien, das eine Drosselung der Ausfuhr für das Land des Kriegsgenegers zum Inhalt hat, ist eine Verletzung der Neutralitätspflichten.

Auch in Belgien wurde eine ähnliche Landesorganisation geschaffen. Nach Zeitungsnachrichten⁷⁶⁾ sollte sich der belgische Importeur bei den belgischen Behörden ein Formular verschaffen, das er auszufüllen und der belgischen Behörde zurückzugeben hatte. Auf diesem Formular wurde die Art und Menge der zu importierenden Güter und der Verwendungszweck beschrieben; es mußte angegeben werden, ob die Waren in Belgien verbraucht oder nach Verarbeitung wieder ausgeführt, oder ob sie direkt im Durchgangsverkehr versandt werden sollten. Außerdem mußte sich der Importeur verpflichten, den angegebenen Verwendungszweck nicht zu ändern. Auf Grund dieser Erklärungen machte die belgische Behörde Mitteilung an die alliierten Regierungen, die ihrerseits die Banngutkontroll-Stellen entsprechend anwies. Die belgischen Behörden mußten eine Kontrolle darüber ausüben, daß keine Ausfuhr- oder Durchfuhrerlaubnis erteilt wurde, die im Widerspruch zu den Erklärungen der Importeure stand. Die alliierten Regierungen sorgten dafür, daß keine Ware die Kontrollstationen passierte, wenn sie nicht durch eine befriedigende Erklärung gedeckt war.

Nach einer Mitteilung der Belgischen Nationalbank vom Februar 1940⁷⁷⁾ ist die Ausfuhr folgendermaßen geregelt: Bestimmte Waren, die für die Wirtschaft des Landes, die nationale Verteidigung und die Versorgung der Bevölkerung notwendig sind, durften überhaupt nicht ausgeführt werden. Andere in den Bannwarenlisten enthaltene Waren durften nach den kriegführenden Ländern nur im Rahmen des normalen Exports ausgeführt werden.

Für wieder andere Produkte, die ebenfalls auf den Banngutlisten stehen, wie nichteisenhaltige Metalle, Wolle, Baumwolle, Jute, Hanf, Chemikalien, Leder und Häute, sah das am 13. Februar 1940 zwischen Belgien, Frankreich und Großbritannien abgeschlossene Abkommen entweder ein vollständiges Verbot oder die Begrenzung der Ausfuhr auf den Durchschnitt der Jahre 1936, 1937, 1938 oder eine Herabsetzung der Ausfuhr unter diesen Durchschnitt vor. Im Verkehr mit den neutralen Ländern wurden gewisse Garantien für die Nichtwiederausfuhr in die kriegführenden Länder verlangt.

75) Die niederländische Regierung scheint den Geheimvertrag mit Großbritannien auf ihrer Flucht mitgenommen zu haben, um den Wortlaut der deutschen Regierung nicht bekannt werden zu lassen.

76) Neue Zürcher Zeitung vom 20. Januar 1940.

77) Revue des Lois, Décrets et Traités de commerce de l'Institut International de Commerce Bd. XVI, S. 34.

»Ce programme, présenté aux puissances belligérantes, a été accepté par la France et le Royaume-Uni, qui fournissent ou contrôlent la plupart des matières premières importées par la Belgique.«

Auch diese Darstellung ist weder vollständig noch genau. Nach den Abkommen zwischen der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion mit Großbritannien und Frankreich vom 11. Dezember 1939 und vom 1. März 1940 gibt es ebenfalls wie in den Niederlanden drei Listen von Waren. Für die erste Liste besteht ein allgemeines Ausfuhrverbot; für die zweite ist der frühere Jahresdurchschnitt maßgebend; die Ausfuhr der Waren der dritten Liste wurde im Einvernehmen mit der britischen und französischen Regierung auf einen bestimmten Prozentsatz festgesetzt, wobei die Höhe des Bedarfs der alliierten Länder ausschlaggebend war. Für gewisse Artikel waren Sonderabmachungen getroffen. Eine Gemischte Kommission war auch hier berufen, die erforderlichen Entscheidungen über die Erhöhung oder Herabsetzung der Ausfuhr im Einzelfall zu treffen; daß die Entscheidungen im Interesse der Alliierten getroffen wurden, bedarf keiner Erwähnung, da die ganze Regelung die Verhinderung einer Ausfuhr nach Deutschland zum Zwecke hatte.

Bestand doch diese Kommission von französischer Seite aus Vertretern des Blockade-, des Außen-, des Handels-, des Finanz- und des Landwirtschaftsministeriums. Im übrigen wurde die Gemischte Kommission dadurch begründet, daß man die Zuständigkeit der durch das Handelsabkommen vom 21. Dezember 1936 geschaffenen Kommission auf die Streitfragen aus diesem Garantieabkommen ausdehnte. Das Handelsabkommen zwischen der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion und Frankreich vom Jahre 1936 ist weder von Frankreich noch von Belgien veröffentlicht worden, so daß sich der Verdacht erhebt, daß bereits dieses Abkommen zur Vorbereitung eines künftigen Wirtschaftskrieges abgeschlossen wurde.

Als Gegenleistung für die außerordentlichen Handelsbeschränkungen, die Belgien versprechen mußte, tauschte es in dem Abkommen mit Frankreich lediglich die Zusage der französischen Regierung ein, daß diese, unter voller Wahrung ihres Rechts zur Banngutüberwachung, tatsächlich nicht beabsichtige, der freien Durchfuhr der aus Frankreich kommenden oder einer französischen Kontrolle unterworfenen Waren Hindernisse in den Weg zu legen, außer wenn ein genügender Beweis vorliege, daß diese Waren für den Feind bestimmt seien, oder daß die Menge der für die belgisch-luxemburgische Wirtschaftsunion bestimmten Waren im Verhältnis zu der normalen Einfuhr eine solche sei, daß sich die Vermutung auf Banngut ergebe, oder daß die Einfuhr gewisser für die Wirtschaftsunion bestimmter Produkte so wenig den normalen Verhältnissen entspreche, daß daraus eine Vermutung auf Banngut ent-

stehe, und schließlich unter nicht voraussehenden und außerordentlichen Umständen. Ähnlich lautete die entsprechende Zusage der britischen Regierung.

Diese unbestimmte Fassung machte diese Zusagen im Grunde bedeutungslos und erlaubte jeden Zugriff. Das hat besonders die Schweiz zu fühlen bekommen, der trotz ihres Abkommens mit der britischen Regierung die Zufuhr vorenthalten wird und die um die Freigabe jeder einzelnen Schiffsladung besondere Verhandlungen führen muß, obwohl sie ihrerseits alle Vertragsverpflichtungen erfüllt hat.

Welchen Wert diese Garantieverträge mit neutralen Staaten für Großbritannien und die von ihm verhängte Handelssperre besitzen, hat der Minister für die Führung des Wirtschaftskriegs Cross in der Unterhaussitzung vom 18. März 1940 dargelegt. Er meinte:

»It will be agreed that these agreements are efficient . . .

Let us remember that if we had no war trade agreements we should have no control over the export to Germany of the indigenous products of the neutral countries which are adjacent to Germany and with whom we have made these war trade agreements . . .

It has not been easy to negotiate. The neutral countries concerned are determined to protect their own position of neutrality. Negotiations have consequently been protracted, and have lasted weeks and months . . . I may conclude by saying that we have always got — and we would not make a trade agreement unless we did get — the essential points which safeguard our blockade.«

In der Schweiz hat der Bundesrat auf Grund des Bundesbeschlusses über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939⁷⁸⁾ die Überwachung der Ein- und Ausfuhr durch den Beschluß⁷⁹⁾ vom 22. September 1939 geregelt. In diesem wird die Ein- und Ausfuhr aller Waren sowie die Verwendung eingeführter Waren einer staatlichen Überwachung unterstellt, die dem Volkswirtschaftsdepartement übertragen ist. Das Volkswirtschaftsdepartement kann die Ein- und Ausfuhr von Waren verbieten oder von Bewilligungen abhängig machen; es kann auch die Ausfuhr bestimmter Waren von der Überwachung ausnehmen und die Überwachung der Einfuhr auf bestimmte Waren beschränken. Es wird ihm die Ermächtigung erteilt, alle für die Überwachung erforderlichen Vorschriften zu erlassen, die nötigen Maßnahmen zu treffen und Kontrollen anzuordnen. Für die Erteilung der Bewilligungen soll das Volkswirtschaftsdepartement zuständig, aber auch befugt sein, besondere Stellen damit zu beauftragen.

Durch einen Bundesratsbeschluß vom selben Tage⁸⁰⁾ wird das Volkswirtschaftsdepartement zur Schaffung von kriegswirtschaftlichen

⁷⁸⁾ Eidgenössische Gesetzsammlung 1939 No. 35 S. 769.

⁷⁹⁾ a. a. O. 1939 No. 40 S. 1063.

⁸⁰⁾ a. a. O. 1939 No. 40 S. 1061.

Syndikaten ermächtigt; in ihnen werden die Mitglieder bestimmter Erwerbsstände zusammengeschlossen. Die Zugehörigkeit zu einem solchen Syndikat kann zur Voraussetzung für die Zuteilung und den Vertrieb von eingeführten oder im Inland produzierten Waren gemacht werden.

»Das Volkswirtschaftsdepartement kann den Syndikaten die Durchführung irgendwelcher kriegswirtschaftlichen Aufgaben übertragen, insbesondere solcher, die mit der Einfuhr, der Lagerung, dem Transport, der Produktion und der bestimmungsgemäßen Verteilung und Verwendung der vom Volkswirtschaftsdepartement zu bestimmenden Waren zusammenhängen.«

Diese Bundesratsbeschlüsse scheinen auf Grund der oben erwähnten Note der britischen Regierung erlassen worden zu sein, in der diese ein Ausführverbot für Metalle, Kohle, Erdöl, Nitrate oder andere Rohstoffe, die der Fortführung des Krieges dienen können, gefordert hatte.

Die Entwicklung, die sich dann in der Schweiz vollzog, hat der Präsident des Basler Handels- und Industrievereins, Dr. C. Koechlin, auf der Jahresversammlung wohl sicher in Übereinstimmung mit den zuständigen Regierungsstellen in folgender Weise geschildert⁸¹⁾:

»Es sind dann für die verschiedenen Zweige der Wirtschaft und anlehnend an die Sektionen der Kriegswirtschaft die Syndikate konstituiert worden, die mit Abschluß des sogenannten Blockadevertrages ihre Tätigkeit aufnehmen konnten. Da für unser Land die Aufrechterhaltung einer möglichst ungehinderten Schifffahrt im Mittelmeer und im Atlantischen Ozean eine ausschlaggebende Rolle spielt, war es angezeigt, zuerst mit den sogenannten Blockademächten — England und Frankreich — in Verhandlungen zu treten, mit dem Ziele, vertragliche Abmachungen zu treffen, die uns die Zufuhr, aber auch die Ausfuhr durch die von diesen Staaten kontrollierten Gewässer ermöglichen. Nach langwierigen Verhandlungen gelang es, einen Vertrag aufzustellen, der von beiden Seiten genehmigt werden konnte und der die Grundlage für die handelspolitischen Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland bildete.«

Aus dieser Darstellung ist ersichtlich, daß die Schweiz zunächst ausschließlich mit der britischen und der französischen Regierung verhandelt hat, und daß die mit diesen beiden Regierungen abgeschlossenen Verträge die »Grundlage für die handelspolitischen Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland« gebildet haben. Diese »Grundlage« ist in einseitigen Verhandlungen mit der einen Kriegspartei geschaffen worden; ja, die andere Kriegspartei ist bis heute in Unkenntnis über die Einzelheiten dieser »Grundlage« der schweizerischen Handelspolitik im Kriege.

Der Bericht erwähnt dann neue Verhandlungen zur Anpassung an die durch das Ausscheiden Frankreichs geschaffene Lage und den Abschluß eines Handelsabkommens mit Italien. Präsident Koechlin fährt fort:

⁸¹⁾ Handelsteil der Neuen Zürcher Zeitung vom 28. September 1940; Basler Nachrichten vom 26. September 1940, I. Beilage.

»Nach Abschluß des Vertrags mit England und Frankreich war die besondere Sorge unserer Regierung verständlich, unser wirtschaftliches Verhältnis mit Deutschland unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse zu ordnen. Ausgangspunkt für die Besprechungen war aus begrifflichen Gründen der Blockadevertrag. Deutschland mußte — und hat das in durchaus loyaler Weise auch getan — anerkennen, daß die Schweiz ihre Position hat behaupten und durchsetzen können, ihren wirtschaftlichen Verkehr mit dem Deutschen Reich: grosso modo in herkömmlicher Weise aufrecht zu erhalten. Der weiterdauernde Handelsverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz ist Beweis dafür. Selbstverständlich mußte die Schweiz ihre Besprechungen mit Deutschland auf der gleichen grundsätzlichen Basis führen, auf der sie sich bei den Verhandlungen mit den Blockademächten gestellt hatte: ihre Unabhängigkeit. Sie lehnte den Blockademächten gegenüber ab, ihre traditionellen wirtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland zu lösen; sie hat sich auch Deutschland gegenüber auf den Standpunkt gestellt, daß sie die Beziehungen, die unser Land seit Generationen mit allen Staaten unterhalte, nicht abbrechen wolle. Diese Haltung entspricht unserer Neutralitätspolitik, unseren Lebensinteressen und der Struktur unseres Wirtschaftslebens. Es ist erfreulich erklären zu können, daß dieser schweizerische Standpunkt im Verlaufe der deutsch-schweizerischen Verhandlungen grundsätzlich anerkannt wurde . . . Der Vertrag mit Deutschland wird vielfach — als Gegenstück zum sogenannten Blockadevertrag — als Gegenblockadevertrag bezeichnet. Unter diesen Gegenblockadebestimmungen leidet in allererster Linie unser Export deshalb, weil Deutschland verschiedene wichtige Exportpositionen auf die Liste der kontingentierten Produkte gesetzt hat. Somit können die Möglichkeiten, die sich heute in vielen Märkten für den Absatz schweizerischer Produkte ergeben, nicht ausgenutzt werden . . . «

Noch einmal unterstreicht Präsident Koechlin, daß die Blockadeverträge mit England und Frankreich Grundlage der Verhandlungen mit Deutschland gewesen seien. Wenn er sich allein darüber beschwert, daß Deutschland verschiedene wichtige Exportpositionen auf die Liste der kontingentierten Produkte gesetzt habe, so ist diese Darstellung nicht genau, denn die Kriegsgegner Deutschlands haben lange vorher dasselbe von der Schweiz verlangt und zugestanden erhalten.

Einen Tag nach Abschluß des Vertrags mit Großbritannien und Frankreich, am 26. April 1940, hat das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Verfügung über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr (Organisationsverfügung) erlassen⁸²⁾. Nach dieser Verfügung ist das Volkswirtschaftsdepartement die oberste Verwaltungsbehörde für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr. Diese wird der Handelsabteilung übertragen, die Fragen von grundsätzlicher Bedeutung einer beratenden Kommission unterbreitet. Bei der Handelsabteilung wird eine besondere Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr gegründet;

⁸²⁾ Eidgen. Gesetzsammlung 1940 No. 19 S. 418ff.

diese zieht die kriegswirtschaftlichen Syndikate zur Durchführung der ihr übertragenen Arbeit heran. Aufgabe der Zentralstelle ist es, die Einfuhr der für die Schweiz bestimmten Waren, deren bestimmungsgemäße Verwendung und die Kontrolle der Ausfuhr sicherzustellen. Es ist die Großbritannien und Frankreich in dem »Traité de garantie« versprochene Sicherstellung gegen die Wiederausfuhr nach Deutschland.

In einer Liste werden die Waren aufgeführt, die nur mit einer besonderen Genehmigung der zuständigen Stellen eingeführt werden können. Die Einfuhrbewilligung darf nur erteilt werden, wenn der Erwerber eine genehmigte Verwendungsverpflichtung abgegeben hat und alle übrigen Voraussetzungen und Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt sind. Ist für die Erteilung eines der Syndikate zuständig, so muß der Antragsteller dem betreffenden Syndikat angehören.

Weiter ist die Erteilung von Garantiezeugnissen vorgesehen. Ihre Ausstellung muß der Importeur bei der Zentralstelle beantragen; er erhält grundsätzlich ein solches Zeugnis nur, wenn er eine von der Zentralstelle oder einem Syndikat genehmigte Verwendungsverpflichtung abgegeben hat. Dieses staatliche Dokument tritt an die Stelle der privaten Erklärungen, die bisher von den schweizerischen Importeuren zu Händen der britischen Behörden abgegeben werden mußten⁸³⁾. Im Interesse einer lückenlosen Warenüberwachung dürfen die unter Verwendungsverpflichtung eingeführten Waren in unverändertem Zustand im Inland nur weitergegeben werden, wenn der Käufer dem Verkäufer gegenüber hinsichtlich der Buchführung, der Weitergabe, der Wiederausfuhr, der Unterstellung unter die Kontrolle die gleichen Verpflichtungen übernimmt, die dieser selbst eingegangen ist. Schließlich muß bei der Ausfuhr aller Waren aus der Schweiz den Zollämtern eine Ursprungsbescheinigung vorgelegt werden, die den schweizerischen Ursprung der Waren bescheinigt. Auch durch diese Bestimmung soll die Wiederausfuhr eingeführter Waren verhindert werden. Im übrigen ist die Ausfuhr aller Waren aus dem schweizerischen Zollgebiet nur auf Grund einer besonderen Bewilligung gestattet.

Das sind im wesentlichen die Maßnahmen, die die schweizerische Bundesregierung ergriffen hat, um ihren Verpflichtungen aus den mit Großbritannien und Frankreich abgeschlossenen Verträgen nachzukommen. In diesen hat die schweizerische Regierung ihre Mitwirkung bei der Sperre zugesagt und versprochen, daß die schweizerischen Organisationen zur Kontrolle des Handels die Zuleitung der Rohstoffe und Erzeugnisse an die angegebenen Empfänger überwachen. Das schweizerische System der Ein- und Ausfuhrverbote und der Ein- und

⁸³⁾ Schweizerisches Handelsamtsblatt 1940 No. 97 S. 778 ff.

Ausfuhrbewilligung dient dazu, die in den Verträgen versprochene Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr durchzuführen. Auch in den Verträgen mit der Schweiz ist ausgemacht, daß die Ausfuhr bestimmter Rohstoffe und Produkte verboten sein soll, daß die auf einer zweiten Liste aufgeführten Waren nach kriegführenden und neutralen Ländern nur in Höhe der Ausfuhr des Jahres 1938 erfolgen darf und daß die auf der Liste der Spezialfälle aufgeführten Güter nur in der dort angegebenen Menge ausgeführt werden dürfen. Die auf der letztgenannten Liste aufgeführten Rohstoffe und Erzeugnisse dürfen zum Teil gar nicht, zum Teil wesentlich unter der normalen Höhe ausgeführt werden. Die Ausfuhr nach Belgien, Griechenland, Island, Luxemburg, Portugal, der Türkei und nach den außereuropäischen Ländern wird begünstigt. Auch hier wird wieder eine Ständige Gemischte Kommission eingesetzt, die aus den Vertretern der französischen, britischen und schweizerischen Regierung besteht und alle Streitfragen, die sich aus der Anwendung des Abkommens ergeben können, zu entscheiden hat.

B. Die Ausfuhrsperrre.

Und nun noch ein Wort über die Ausfuhrsperrre. Nach der schon erwähnten britischen Verordnung vom 27. November 1939 muß jedes Handelsschiff, das aus einem deutschen oder aus einem von dem Deutschen Reich besetzten Hafen in See fährt, alle Güter, die es dort geladen hat, in einem britischen oder alliierten Hafen wieder ausladen. Es wird also jede Warenbeförderung aus deutschen Häfen verboten. Weiter soll jedes Handelsschiff, das von einem neutralen Hafen aus in See geht, alle Waren deutschen Ursprungs oder deutschen Eigentums in einem britischen Hafen ausladen. Damit ist ein allgemeines Verbot für die Ausfuhr deutscher Waren aus neutralen Häfen ausgesprochen. Die neutralen Schiffe, die solche Waren an Bord haben, müssen zur Kontrolle ihrer Ladung britische oder französische Häfen anlaufen.

Die ausgeladenen Waren werden bis zum Kriegsende zurückgehalten und sequestriert. Sie können aber auch von der britischen Regierung requiriert oder nach Anordnung des Prisengerichts verkauft werden. Über das endgültige Schicksal dieser Waren oder des Verkaufserlöses wird in der Verordnung nichts gesagt.

Die Ausfuhrsperrre, die gegen Deutschland durch die Verordnung vom 27. November 1939 und gegen Italien durch die Verordnung vom 13. Juni 1940 verhängt wurde, ist nach den Ausführungen des britischen Ministers Dalton vom 30. Juli 1940 auf alle vom Feinde besetzten Gebiete sowie auf das unbesetzte Frankreich und die französischen Besitzungen in Nordafrika ausgedehnt. Es dürfen somit auch Waren, die aus dem unbesetzten Gebiet von Frankreich oder seinen nordafrikanischen Besitzungen stammen, überhaupt nicht mehr ausgeführt

werden. Wer Waren aus den neutralen Staaten Europas ausführen will, muß sich »Ursprungs- und Interessenzeugnisse« bei den englischen Kontrollbehörden beschaffen. Neutrale Schiffe, auf der Fahrt von europäischen nach überseeischen Häfen, müssen sich für ihre gesamte Ladung mit Zeugnissen darüber versorgen, daß die Ladung nicht feindlichen Ursprungs ist. Ein neutrales Schiff, dessen Ladung nicht vollständig durch solche Zeugnisse gedeckt ist, wird mit der gesamten von der britischen Behörde nicht genehmigten Ladung beschlagnahmt.

Damit hat die britische Regierung eine Ausfuhrsperrung über Waren feindlichen Ursprungs verhängt, die in erster Linie die neutralen Staaten trifft; da die Ausfuhr deutscher Waren sich fast ausschließlich über das neutrale Ausland vollzieht, und die neutralen Befrachter wohl stets Eigentümer dieser Waren vor der Verschiffung geworden sind.

Daß die Ausfuhrsperrung in keiner Weise auf irgend einen Satz des geltenden Völkerrechts gestützt werden kann, haben unsere Feinde selbst zugegeben. Sie haben sich zur Begründung ihres Vorgehens gegen deutsche Waren zu Unrecht auf das Repressalienrecht berufen. Als die britische Regierung nach Italiens Eintritt in den Krieg sofort auch über dieses Land die Ausfuhrsperrung verhängte, mußte sie selbst auf die Anführung dieses Scheingrundes verzichten.

Das Verbot der Ausfuhr deutscher Waren läßt sich mit dem geltenden Seekriegsrecht nicht begründen. Denn die ausgeführten Güter können keine Bannware sein, weil es an der feindlichen Bestimmung fehlt. Sie sollen ja gerade nicht dem Feinde zum Gebrauch im Krieg, sondern neutralen Empfängern über See zugeführt werden. Darum stellt auch die Note der Vereinigten Staaten vom 8. Dezember 1939 fest, daß die Frage, ob Banngut vorliegt, sich bei Gütern nicht erheben kann, die sich auf der Reise von Deutschland nach den Vereinigten Staaten befinden ⁸⁴⁾.

Nach Ziffer 2 der Pariser Seerechtsdeklaration ist sogar die Ausfuhr feindlicher Güter, d. h. in feindlichem Eigentum stehender Güter, auf neutralen Schiffen gestattet. Erst recht kann natürlich neutrales Gut, das auf neutralem Schiff in neutrales Land ausgeführt wird, weder nach geschriebenem noch nach ungeschriebenem Seekriegsrecht weggenommen werden. Ist doch nach Ziffer 3 der Pariser Seerechtsdeklaration bestimmt, daß neutrale Ware selbst unter feindlicher Flagge nicht weggenommen werden darf.

Die britische Verordnung über die Ausfuhrsperrung verletzt also in flagranter Weise die Ziffern 2, 3 und 4 der Pariser Seerechtsdeklaration.

⁸⁴⁾ »Likewise the question of contraband does not arise with respect to goods en route from Germany to the United States.«

ration⁸⁵⁾ und die Hauptgrundsätze des gemeinen Seekriegsrechts. Gerade der durch das Seekriegsrecht erlaubte neutrale Handel wird durch diese Ausfuhrsperrre in rechtswidriger Weise unterdrückt. Mit Recht haben darum neben einer Reihe kleinerer und mittlerer Staaten die Sowjetunion, Japan, die Vereinigten Staaten, die Niederlande usw. energische Schritte gegen diese Ausfuhrsperrre unternommen, die sich in erster Linie gegen den neutralen Handel richtet und den Fortbezug von deutschen für die Volkswirtschaft und das Gesundheitswesen dieser Länder notwendigen Artikeln verhindert⁸⁶⁾.

Mit all diesen Maßnahmen hat die britische Regierung jede Beziehung zu dem Prisenrecht und dem Prisenverfahren beseitigt. Eine Ware wird beschlagnahmt, nicht weil sie Banngut ist, sondern weil ihre Versendung von der britischen Regierung nicht genehmigt wurde; ein Schiff wird weggenommen, nicht weil es Banngut führt, sondern weil keine Erlaubnis der britischen Regierung für diese Fahrt vorliegt. Von Banngutliste und feindlicher Bestimmung ist nicht mehr die Rede. Eine Ware, die nach den bisherigen englischen Vorschriften als Banngut anzusehen ist, darf ungehindert über das Meer reisen, wenn die britische Regierung die Versendung bewilligt hat, während eine Ware, die auf keiner Banngutliste steht, der Beschlagnahme verfällt, weil eine Genehmigung für die Versendung nicht erteilt ist.

Nach Prisenrecht darf die Warensendung, die für den Feind bestimmt ist, während ihres Transports über See als Prise weggenommen werden. Die Handelssperre erfaßt den gesamten Verkehr zwischen Europa und Nordafrika einerseits und den überseeischen Ländern andererseits und verhindert bereits den Kaufabschluß und die Versendung. Mit Hilfe der Ein- und Ausfuhrsperrre bestimmt die britische Regierung, welche Waren überhaupt und welche Mengen von und nach Übersee versandt werden dürfen.

⁸⁵⁾ Vgl. die niederländischen Noten vom 22. Nov. und 12. Dez. 1939, Orangebuch der niederländischen Regierung vom April 1940, S. 33, 36, abgedruckt unten S. 432 ff., 435 ff.

⁸⁶⁾ Vgl. die unten S. 423 f., 435 ff. abgedruckten Noten der amerikanischen und der niederländischen Regierung vom 8. bzw. 12. Dezember 1939.

Die japanische Regierung hat in einem am 4. Dezember 1939 dem englischen Außenminister überreichten Memorandum Protest eingelegt und ausgeführt, daß sie das Recht der englischen Regierung auf Anwendung von Vergeltungsmaßnahmen, wie sie in der Verordnung vom 27. November enthalten seien, nicht anerkenne und sich das Recht auf Schadensersatz vorbehalte. Das Memorandum wies darauf hin, daß es sich bei der Einfuhr aus Deutschland hauptsächlich um Material und Maschinen handele, die nur von dort bezogen werden könnten und die für den Gebrauch der Regierung oder von unter staatlicher Verwaltung stehenden Werken so wichtig seien, daß die im Bau befindlichen Werke nicht fertiggestellt werden könnten und auch die im Betrieb befindlichen ihre Tätigkeit einstellen müßten, wenn die Einfuhr aus Deutschland gesperrt würde. Infolgedessen könnten die Ziele der Landesverteidigung und die Pläne der Produktionssteigerung kaum verwirklicht werden.

Die Aufbringung des Banngut führenden Schiffes darf nur während der Fahrt über See erfolgen. Die Einfuhrsperre wird auch auf den gesamten Warenverkehr zwischen neutralen und kriegführenden Staaten auf dem europäischen Kontinent erstreckt, der bestimmt nicht dem Seekriegsrecht unterworfen ist. Das Seekriegsrecht gestattet, die Kanone, die dem europäischen Kriegsgegner aus Übersee zugeführt werden soll, auf hoher See wegzunehmen, aber nicht die Wegnahme des Edamer Käse, der über die holländische Grenze versandt werden soll. Das Landkriegsrecht kennt keine Beschränkung des Handels zwischen dem Neutralen und dem Kriegführenden, es sei denn, daß die eine Kriegspartei durch Besetzung des Grenzgebietes ihres Gegners dessen Handel mit den Neutralen faktisch unterbindet.

Die Möglichkeit zur Einmischung in den Handel des Neutralen mit dem Kriegsgegner über Land nimmt die britische Regierung aus der Macht der britischen Flotte, die Zufuhr über See gegen Recht und Vertrag völlig zu verhindern. So schafft sie sich aus Rechtsbruch das Mittel, um auch den Handelsverkehr des neutralen Staats zu Lande nach freiem Belieben zu drosseln oder ganz zu verhindern.

Dieses ganze System der Ein- und Ausfuhrsperre, das die britische Regierung gegenüber den neutralen Staaten in Europa wie in Übersee anwendet, hat mit dem geltenden Seekriegs- und Neutralitätsrecht überhaupt nichts mehr zu tun. Die Grundsätze der Sperre, die Formen und Mittel, mit denen sie durchgeführt wird, haben nicht die geringste Grundlage im geltenden Recht, im Gegenteil, dieses Sperrsystem ist die denkbar schwerste Verletzung der gerade durch das Kriegs- und Neutralitätsrecht den neutralen Ländern gewährleisteten Freiheit des Handels.

Das Sperrsystem ist das Mittel, den gesamten neutralen Handel auf allen Meeren und in allen Kontinenten der britischen Herrschaft zu unterwerfen. Die Sperre der Einfuhr aus Übersee soll die neutralen Länder Europas in die tatsächliche Unmöglichkeit versetzen, nach den kriegführenden Ländern Rohstoffe und Waren auszuführen, und sie selbst in ihrem eigenen Bedarf so knapp halten, daß sie sich allen britischen Anordnungen unterwerfen müssen. Jede Einfuhr neutraler Waren und jede Ausfuhr deutscher Waren in neutrale Länder hängt von britischer Genehmigung ab und muß mit politischen oder wirtschaftlichen Opfern erkaufte werden.

VI. Die Rechtsfolgen der britischen Rechtsverletzungen.

Der Überblick über die britischen Handelskriegsmaßnahmen hat ergeben, daß die britische Regierung von dem geltenden Seekriegsrecht nichts mehr übrig läßt. Sie beachtet die Pariser Seerechtsdeklaration, deren Fortgeltung sie noch vor wenigen Jahren im englischen Parlament anerkannt hat, in keiner Weise mehr. Sie hat ebenso die

wichtigsten Sätze des gemeinen Seekriegsrechts außer Anwendung gesetzt. So hat sie den Begriff der Bannware wie den der feindlichen Bestimmung, ja überhaupt das materielle und formelle Prisenrecht beseitigt und an seine Stelle eine dem geltenden Recht völlig unbekanntes Ein- und Ausfuhrverbot über den Handel mit Europa, in Europa und von Europa gesetzt.

Was ergibt sich aus dieser Lage für den Kriegsgegner Großbritanniens?

Es wurde bereits oben auf ein allgemeines Rechtsmittel hingewiesen, das einem Staat zusteht, dem gegenüber der Kriegsgegner geltende Rechtsvorschriften verletzt. Es ist das Repressalienrecht. Es gestattet dem verletzten Staat die Vergeltung auch mit an sich rechtlich verbotenen Mitteln. Dabei ist durchaus nicht vorgeschrieben, daß die Vergeltung etwa mit denselben Mitteln erfolgen muß, die der Gegner angewandt hat, in der Nichtbeachtung desselben Rechtssatzes zu bestehen braucht, den der Gegner verletzt hat. Vielmehr darf der Verletzte zur Vergeltung die Mittel wählen, über die er zur Bekämpfung des rechtswidrigen Verhaltens des Gegners verfügt. Wenn unser Kriegsgegner die gesamte Einfuhr und die Ausfuhr der deutschen Waren über neutrales Land auf rechtswidrige Weise mit Hilfe seiner Flotte zu verhindern sucht, so ist die deutsche Regierung berechtigt, die Einfuhr nach England und die Ausfuhr aus England mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Waffen zu bekämpfen.

Der Kriegführende, der sich von Kriegsbeginn an in keiner Weise um das geltende Seekriegsrecht kümmert, kann von seinem Kriegsgegner die Beobachtung der von ihm selbst verletzten Regeln nicht fordern.

Diese Frage wird in der völkerrechtlichen Literatur fast ausschließlich im Vertragsrecht bei der Besprechung der Beendigungsgründe der Verträge behandelt⁸⁷⁾. Die Verletzung des Vertrags durch die eine Partei soll, so lehrt man gewöhnlich, dem Vertragsgegner zwei Rechte geben: einmal im Wege der Selbsthilfe die Erfüllung des Vertrages zu erzwingen und sodann den Vertrag wegen Nichterfüllung zu kündigen. Das Recht der Selbsthilfe vermag nur der stärkere Staat auszuüben. Ist dagegen der Staat, der die Vertragsverletzung begangen hat, stärker als sein Partner, so nützt diesem das Selbsthilferecht nichts. Ihm bleibt also nach der angeführten Meinung nur das Recht zur Vertragskündigung. Dieses Recht wird und kann der schwächere Staat nicht ausüben, sobald er ein Interesse an dem Fortbestehen des Vertrages hat. Der stärkere Staat, der von der Vertragsfessel loszukommen bestrebt ist, braucht also nur den Vertrag nicht zu erfüllen, um den schwächeren Gegner vor die Wahl

⁸⁷⁾ Vgl. Hall, A Treatise of Int. Law, 8. Aufl., S. 408; Hyde, Internat. Law, Bd 2, S. 88ff.; Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts Bd 1, S. 359; Arnold D. McNair, La terminaison et la dissolution des traités, Rec. des Cours (Acad. Droit Int.) Bd 22, S. 519.

zu stellen zwischen der Aufhebung des Vertrags durch Kündigung oder seiner einseitigen Erfüllung ohne Aussicht auf Gegenleistung des stärkeren Vertragspartners.

Eine solche Auffassung wird weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Beziehung der Lage gerecht. Wie im innerstaatlichen Recht so hat im zwischenstaatlichen Recht der Vertragspartner, dem die Erfüllung der versprochenen Leistung verweigert wird, das Recht, seine Leistung so lange zurückzuhalten, bis der andere Teil seinen Verpflichtungen nachkommt. Er ist also nicht bloß auf die Kündigung des Vertrages angewiesen. Dazu wäre er im übrigen auch nur bei zweiseitigen Verträgen berechtigt. Wenn in einem Kollektivvertrag — und dazu gehören die Pariser, die Londoner Seerechtsdeklaration und die Haager Abkommen über das Kriegs- und Neutralitätsrecht — eine Signatarmacht die Vertragsverpflichtungen nicht erfüllt, so kann der kriegführende oder neutrale Staat, der durch die Nichterfüllung verletzt ist, das Abkommen nicht kündigen. Dasselbe gilt von den Regeln des ungeschriebenen Gewohnheitsrechtes. Hier hat der verletzte Staat dem nicht-erfüllenden Vertragspartner gegenüber das Recht, die Erfüllung seiner Verpflichtungen so lange aufzuschieben, bis dieser die Verweigerung der Vertragserfüllung aufgibt und seinerseits bereit ist, die ihm obliegenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Es kann eine für das gesamte Gebiet des Völkerrechts geltende Regel aufgestellt werden, daß der Staat, der eine völkerrechtliche Verpflichtung selbst nicht einhält, solange auch seinerseits von den mitverpflichteten Staaten die Beobachtung dieser Regel nicht verlangen kann.

Es ist bereits gezeigt worden, daß das Recht des Handelskriegs zur See eine in sich abgeschlossene rechtliche Ordnung bildet. Wenn die eine Kriegspartei widerrechtlich die tragenden Grundsätze dieser Ordnung nicht beachtet, wenn sie das materielle und formelle Priserecht beseitigt und an seine Stelle etwas ganz anderes, eine allgemeine Ein- und Ausfuhrsperrung über das Gebiet des Feindes und der Neutralen verhängt — ist dann der Kriegsgegner ihr gegenüber noch verpflichtet, die einzelnen zur Sonderordnung des Handelskriegs zur See gehörenden Rechtssätze zu beachten? Es ist dies eine Frage, deren Beantwortung meines Erachtens keiner weiteren Erörterung bedarf.

VII. Was ist Neutralität?

Freilich, eine Schwierigkeit scheint sich zu erheben: die Maßnahmen der englischen Regierung im Handelskrieg richten sich zunächst gegen die neutralen Regierungen und treffen der Form nach nur mittel-

bar die deutschen Belange. Im Grunde aber soll der deutsche Handel getroffen werden, wenn schon die Beschränkung und Unterbindung des neutralen Handels ebenfalls beabsichtigt ist.

Ein oft gehörter Einwand der Neutralen geht dahin, daß die Neutralitätsverletzung des einen Kriegführenden eine Rechtsverletzung nur gegenüber dem neutralen Staat und nicht gegenüber der anderen Kriegspartei darstellte und daß darum nur der neutrale Staat und nicht die andere Kriegspartei zu Repressalien berechtigt sei.

In ihrer Note vom 12. Dezember 1939⁸⁸⁾ führte die niederländische Regierung aus:

»Le Gouvernement de la Reine a constaté que le Gouvernement britannique s'efforce de justifier ces prescriptions, même dans leurs répercussions sur le commerce légitime des neutres, en faisant valoir leur caractère de représailles. Le Gouvernement de la Reine fait observer qu'à son avis le fait de présenter ces mesures comme des représailles n'enlève rien à leur illégalité vis-à-vis des neutres. Le Gouvernement de la Reine désire réitérer ses objections contre des représailles qui, loin de frapper exclusivement la partie belligérante contre laquelle elles sont dirigées, lèsent directement et d'une manière extrêmement grave les intérêts des Pays-Bas.«

Diese Ausführungen sind nicht haltbar. Allerdings war die britische Regierung bei der Verhängung der rechtswidrigen Sperre über die deutsche Ausfuhr nicht berechtigt, sich auf das Repressalienrecht zu berufen. Im übrigen aber sind die Vorschriften des gemeinen Seekriegsrechts und der Londoner Deklaration über den Handelskrieg nicht ausschließlich Verpflichtungen zwischen den Kriegführenden und den neutralen Staaten, sondern gleichzeitig Verpflichtungen der Kriegführenden untereinander, nämlich den neutralen Handel mit dem Kriegsgegner in den vom Rechte gezogenen Grenzen freizugeben und den Handelskrieg in bestimmten Formen und Grenzen zu führen. Das Neutralitätsverhältnis ist nicht ein zweiseitiges Rechtsverhältnis, sondern besteht zwischen den Kriegsparteien und dem Neutralen. Die Verletzung der Neutralität durch den einen Kriegführenden ist eine Rechtsverletzung gegenüber dem Neutralen wie gegenüber der anderen Kriegspartei. Beide Verletzte können Repressalien ergreifen. Diese These soll im Folgenden noch näher geprüft werden.

Neutral sein bedeutet zunächst, sich von einem Krieg zwischen anderen Staaten fernhalten, bedeutet Nichteinmischung in den bestehenden Kampf, Unterlassung jeder Unterstützung einer Kriegspartei durch Kriegshandlungen⁸⁹⁾.

Der neutrale Staat tritt in den Krieg ein, indem er selbst Kriegshandlungen vornimmt oder sich an den Kriegshandlungen der einen

⁸⁸⁾ Niederländisches Orangebuch, April 1940, S. 36.

⁸⁹⁾ Vgl. J. B. Moore, Am. Journ. of Int. Law, Bd. 33, S. 625.

Kriegspartei beteiligt. Der bisher neutrale Staat greift z. B. die eine Kriegspartei an oder entsendet Truppen oder Einheiten seiner Kriegsmarine. Durch eine solche Handlung gibt er seine Neutralität auf und tritt in den Krieg ein.

Neutral im Rechtssinn ist aber nicht schon ein Staat, der sich der Kriegshandlungen enthält. Der neutrale Staat will sich nicht bloß selbst vom Kriege fern halten, sondern wünscht auch, von dem Kriegführenden nicht in den Krieg verwickelt zu werden. Den Kriegführenden kann die Achtung der Neutralität eines Staates aber nur zugemutet werden, wenn dieser sich jeder Unterstützung der Kriegführung seines Kriegsgegners enthält und weiter seine Nichtteilnahme an dem Kampf durch eine strenge Unparteilichkeit, durch ein gleichmäßiges Behandeln beider Parteien verwirklicht. Darum knüpft das geltende Recht den Schutz der Neutralität an ein neutrales Verhalten in dem angegebenen Sinn und macht dieses Verhalten zur Rechtspflicht.

Der neutrale Staat muß sich jeder Unterstützung der Kriegführung der Kriegsparteien enthalten, und zwar auf allen Gebieten der Kriegführung, auf dem politischen und wirtschaftlichen so gut wie auf dem militärischen. Unterstützte der neutrale Staat die Kriegführung einer der beiden Kriegsparteien, so beginge er einen doppelten Neutralitätsbruch, da er sowohl die Verpflichtung zu Unterlassung der Unterstützung wie die der gleichmäßigen Behandlung beider Kriegsparteien verletzte.

Die verbotene Unterstützung der Kriegführung kann niemals in einer Kriegshandlung bestehen, denn diese beendet die Neutralität und begründete den Kriegszustand. Eine Unterstützung der Kriegführung liegt vor, wenn der neutrale Staat Teile seines Gebiets einer Kriegspartei überläßt, die sie als Operationsbasis für den Land- oder den Seekrieg benützt⁹⁰⁾. Oder der neutrale Staat gestattet der einen Kriegspartei den Durchmarsch durch sein Gebiet, die dieses nun dauernd zum Nachschub und zur Verproviantierung gebraucht. Der neutrale Staat stellt seine Industrie der Munitionserzeugung für die eine Kriegspartei zur Verfügung und macht sein Land zur Versorgungsbasis, oder er ist bereit, die von einer Partei über ihren Gegner verhängte Ausfuhrsperr durchzuführen.

Eine ebenso schwerwiegende Neutralitätsverletzung kann in der Vornahme einzelner vorübergehender Handlungen liegen. Der neutrale Staat verkauft Kriegsschiffe an die eine Kriegspartei oder überläßt

⁹⁰⁾ So hat Griechenland im Weltkrieg das Gebiet von Saloniki den Alliierten überlassen. R. Kleen (*Lois et usages de la neutralité*, Paris 1898, Bd 1, S. 492) meint, die Duldung einer Gebietsbesetzung sei absolut unvereinbar mit der Neutralität und würde als eine Beteiligung am Krieg angesehen, die den Kriegsgegner von der Verpflichtung, das so dem Feinde ausgelieferte Gebiet zu achten, befreien und ihm das Recht geben würde, jenen wie in seinem eigenen Lande anzugreifen.

ihr Waffen, Munition und Flugzeuge aus seinen eigenen Beständen, ein Verhalten, das nach Artikel 6 des XIII. Haager Abkommens von 1907 über die Neutralität im Seekrieg ausdrücklich untersagt ist. Die Schwere der Neutralitätsverletzung und die Häufung verschiedenartiger Verletzungen kann zur Aufhebung des Neutralitätszustandes führen.

Der amerikanische Altmeister des Völkerrechts, J. B. Moore, hat in diesem Zusammenhang einmal ausgeführt:

»But, while a neutral government is not obliged to suppress the contraband trade of its citizens, it is forbidden itself to supply contraband to a belligerent, and particularly is forbidden itself either to sell or to give to him munitions of war. Neutrality, in the legal sense, embraces not only impartiality, but also abstention from participation in the conflict. The prohibition of the neutral government itself to supply arms and munitions of war is based upon the unquestionable fact that the supply of such articles to a fighting force is a direct contribution to its military resources, and as such is a participation in the war; and, if a government does this, it virtually commits an act of war. If it does this in behalf of one of the parties, it abandons its neutrality and is guilty of armed intervention...«⁹¹⁾

Die Entscheidung darüber, ob er neutral bleiben will, hat jeder Staat aus freien Stücken zu treffen und muß sie in geeigneter Weise kundtun. Der Neutralitätszustand wird durch ausdrückliche Erklärung oder schlüssiges Verhalten begründet. Die Neutralitätserklärung ist eine einseitige, stets widerrufliche Erklärung eines Staates; sie besagt, daß der Staat sich von dem Kriege zwischen den anderen Staaten fernhalten will. Diese Erklärung bindet den neutralen Staat gegenüber den kriegführenden Staaten nicht; er kann jederzeit seine Neutralität aufgeben. Ebenso steht es dem kriegführenden Staat jederzeit frei, dem neutralen Staat den Krieg zu erklären. Es gibt kein Recht auf Neutralität und auch keine Pflicht zu Neutralität für irgendeinen Staat, es sei denn, daß in einem Kollektivvertrag die dauernde Neutralität eines Staates erklärt und anerkannt, oder daß ein zweiseitiger Neutralitäts- und Nichtangriffspakt geschlossen wurde.

Im Weltkrieg wurde gegen die Regierung der Vereinigten Staaten in der amerikanischen Öffentlichkeit der Vorwurf erhoben, daß sie nicht gegen die angebliche Verletzung der belgischen Neutralität durch die Reichsregierung protestiert habe. In dem von dem Präsidenten Wilson angeforderten Rechtsgutachten führte Lansing aus⁹²⁾:

»Only those powers, which are by agreement mutual guarantors of the neutralization of the state have a legal right under the agreement to complain of its violation. To an agreement of that sort in reference to Belgium the United States is not and has not been a party... It would

⁹¹⁾ American Journal of Int. Law, Bd 27, 1933, S. 625.

⁹²⁾ The Lansing Papers Bd 1, S. 201 ff.

manifestly be improper for this Government to complain of the violation of a treaty of neutralization, to which it was not a party.

So far, therefore, as the invasion of Belgium may be considered a breach by Germany of a guaranty to preserve the character of Belgium as a *neutralized* state this Government has neither the legal right nor duty to protest.

In respect to the violation of the neutrality of Belgium as a *neutral* state during an international war the Hague Conventions contain certain stipulations in Article 1 of Convention of 1907, entitled "Convention respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in case of War", and in Article 1 of Convention XIII, of 1907, entitled "Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval Warfare." ...

If Germany before invading the territory of Belgium had declared war against that country, the latter would have been impressed with the character of a belligerent, to whom the provisions of Article 1 of Convention V and Article 1 of Convention XIII relative to the inviolability of neutral territory would not be applicable. In case Germany exercised this sovereign right, it could not be charged that there was a violation of neutral territory in contravention of the terms of the Hague Conventions. This was exactly what Germany did.

The published diplomatic correspondence shows that Germany declared war by ultimatum and that a state of war actually existed between Germany and Belgium before German forces penetrated into the territory of the latter country. Following the provisions of Article 1 of Hague Convention III of 1907 that hostilities must not commence "without previous and explicit warning in the form either of a reasoned declaration of war or of an *ultimatum with conditional declaration of war*" the German Government presented to the Belgian Government a note proposing among other things that German troops be given free passage through Belgian territory and threatening in case of refusal to treat Belgium as an enemy. Belgium declined to accede to the proposal with a full knowledge that the consequence would be war with Germany. Upon her refusal Belgium lost her neutral character and by operation of the ultimatum became a belligerent. After this status in the relations of the two countries had been reached, German forces began the invasion of Belgium and a state of war resulted.

This may have been a violation of an agreement neutralizing Belgium, but that is a question for the parties to that agreement to determine. In any case it was a declaration of war against a state previously neutral. Germany acted in full conformity with the Hague Conventions and therefore cannot be regarded as having violated them.

A belligerent is not restrained by the Hague Conventions from declaring war against a neutral state for any cause which seems to it sufficient.«

Darum ist auch die Erklärung der amerikanischen Republiken vom 19. Mai 1940⁹³⁾ gegen die angebliche Verletzung der Neutralität Belgiens, Hollands und Luxemburgs ohne jede rechtliche Grundlage und durch das Rechtsgutachten Lansings widerlegt. Ein kriegführender

⁹³⁾ Department of State Bulletin Bd 2 Nr. 48, S. 568.

Staat hat das Recht, den Kriegszustand gegen einen neutralen, d. h. einen zunächst am Kriege nicht beteiligten Staat, herbeizuführen. Die weiteren Ausführungen werden ergeben, daß die genannten Staaten in grober Weise ihre Neutralitätspflichten dem Deutschen Reich gegenüber verletzt haben.

Neutral ist, wer sich neutral verhält. Neutralität als Zustand setzt ein Verhalten und nicht bloß eine einmalige Erklärung voraus. Ein Staat, der sich zwar für neutral erklärt hat, trotzdem aber eine Kriegspartei durch Kriegshandlungen unterstützt, hat dadurch seine Neutralität preisgegeben und ist kriegführender Staat geworden. Der Widerruf der Neutralität braucht nicht durch eine ausdrückliche Erklärung zu erfolgen; es genügt schlüssiges Handeln.

Der neutrale Staat muß sich also jeder Unterstützung der Kriegführung einer Kriegspartei enthalten und weiter sein Gesamtverhalten unparteiisch und gleichmäßig gegenüber allen Kriegsparteien gestalten. Die Unterstützung einer Kriegspartei ist ein parteiisches Verhalten; sie bliebe auch dann eine Neutralitätsverletzung, wenn der neutrale Staat beiden Kriegsparteien gegenüber dieselbe Handlung vornähme, z. B. beiden Munition oder Kriegsschiffe lieferte.

Das positive Vertragsrecht, das in den Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Landkrieges und im Falle eines Seekrieges niedergelegt ist, zählt eine Anzahl neutralitätswidriger Handlungen auf. Diese Aufzählung ist keineswegs eine erschöpfende. So sagt auch die Einleitung des Abkommens über die Neutralität im Seekrieg, daß in den in diesem Abkommen nicht vorgesehenen Fällen die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts zu berücksichtigen sind. Die beiden Haager Abkommen setzen den Begriff der Neutralität voraus und unterlassen es, ihn zu beschreiben und abzugrenzen. Das Vertragsrecht beschränkt sich darauf, einzelne Fragen zu regeln und Einzelfolgerungen aus dem Begriff der Neutralität, aus den Grundsätzen der Nichtunterstützung und der Unparteilichkeit zu ziehen. Neben dem Vertragsrecht gilt das ungeschriebene gemeine Neutralitätsrecht.

Ein neutraler Staat kann sich also im Einzelfall nicht darauf berufen, daß sein Verhalten nicht durch eine Bestimmung des Vertragsrechts geregelt sei oder daß ihm alle Handlungen erlaubt seien, die diese Abkommen nicht ausdrücklich verböten. Das Verhalten des neutralen Staates ist nur dann als rechtmäßig anzusehen, wenn es nicht gegen die Grundprinzipien der Neutralität verstößt, nach denen sich der neutrale Staat jeder Unterstützung der Kriegführung einer Kriegspartei zu enthalten hat und die Kriegführenden außerdem völlig unparteiisch und gleichmäßig behandeln muß.

Die Pflichten, die das Vertragsrecht für den neutralen Staat auf-

stellt, sind zweifacher Art. Man kann sie selbständige und unselbständige Pflichten nennen. Bei den selbständigen Pflichten hat der neutrale Staat ohne Rücksicht auf das Verhalten der kriegführenden Parteien gewisse Handlungen zu unterlassen, z. B. Mannschaften oder Munition an eine der Kriegsparteien zu senden. Bei einem Verbot von Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen und Munition durch Privatpersonen wie bei der Aufstellung der Bedingungen für die Zulassung von Kriegsschiffen in seine Häfen und Küstengewässer muß er die beiden Kriegsparteien gleichmäßig behandeln. Die unselbständigen Verpflichtungen bestehen darin, die neutralitätswidrigen Handlungen eines Kriegführenden abzuwehren. So ist der neutrale Staat nach Artikel 5 des Abkommens über die Neutralität im Landkrieg verpflichtet, es nicht zu dulden, daß ein Kriegführender Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch sein Gebiet hindurchführt oder auf seinem Gebiet funkentelegraphische Stationen errichtet.

Verletzt der neutrale Staat eine selbständige Verpflichtung, so handelt er der Kriegspartei gegenüber rechtswidrig, deren Gegner die Unterstützung empfangen hat oder bevorzugt behandelt wurde. Was die unselbständigen Verpflichtungen des Neutralen angeht, so muß hier zunächst die Verletzung eines rechtlichen Gebots oder Verbots zur Wahrung der Neutralität durch einen Kriegführenden vorliegen. Die rechtswidrige Handlung des Kriegführenden ist nicht bloß eine Verletzung des Rechts des Neutralen auf Achtung seiner Neutralität, vielmehr begründet eine solche Verletzung eine Verpflichtung des Neutralen zur Abwehr gegenüber der anderen Kriegspartei. Das heißt also: der Neutrale kann sich nicht mit dem Verhalten der Kriegspartei einverstanden erklären, die die Neutralitätsverletzung begangen hat, vielmehr ist der Neutrale der anderen Kriegspartei gegenüber verpflichtet, mit allen Mitteln gegen die Neutralitätsverletzung sich so lange zu wehren, bis der neutralitätsgemäße Zustand wiederhergestellt ist (vgl. Art. 5 des Abkommens über die Neutralität im Landkrieg, Art. 25 des Abkommens über die Neutralität im Seekrieg).

Die Wahrung seiner Neutralitätsrechte ist also für den neutralen Staat eine Verpflichtung. Dem gibt Artikel 1 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges Ausdruck: er bestimmt, daß die Kriegführenden verpflichtet sind, die Hoheitsrechte der neutralen Mächte zu achten und sich in dem Gebiet und den Gewässern jeder Handlung zu enthalten, welche auf seiten der Mächte, die sie dulden, eine Verletzung ihrer Neutralität darstellen würde.

Die Vorschriften über die Wahrung der Neutralität sind Vorschriften, die sich an die Kriegführenden wie an den neutralen Staat richten. Der neutrale Staat kann die Achtung seiner Neutralität von den Kriegführenden

den verlangen. Aber auch die Kriegführenden sind untereinander zur Achtung der Neutralität verpflichtet, nicht bloß dem neutralen Staat gegenüber. Das Neutralitätsverhältnis ist ein dreiseitiges Rechtsverhältnis. Das ergibt sich schon aus der Tatsache, daß die Kriegs- und Neutralitätsverträge in erster Linie von den Großmächten abgeschlossen wurden, die für den Kriegsfall sich zur Einhaltung bestimmter Regeln verpflichteten, und daß die Staaten, die voraussichtlich bei künftigen Konflikten neutral bleiben, an den Verhandlungen und der Unterzeichnung von Neutralitätsverträgen teilgenommen haben oder ihnen später beigetreten sind. Die Regeln des gemeinen Seekriegsrechts, etwa die Vorschriften über das Prisenrecht und die Blockade, regeln nicht einseitig die Beziehungen zwischen der Kriegspartei und dem Neutralen. Auch sie beziehen sich auf ein dreiseitiges Rechtsverhältnis zwischen den Kriegführenden untereinander und zwischen jedem der beiden Kriegführenden und dem Neutralen.

Die Neutralitätsvorschriften können im Einzelfall nicht durch ein Abkommen zwischen dem Neutralen und einer der Kriegsparteien abgeändert werden. Der Durchmarsch durch neutrales Gebiet bleibt eine Rechtsverletzung auch dann, wenn der Neutrale mit dem kriegführenden Staat sich in einem Abkommen geeinigt hat, und zwar ist er eine Rechtsverletzung sowohl des neutralen wie des kriegführenden Staates. Dasselbe gilt für die rechtswidrige Handelssperre.

Die Neutralität ist dann ein rechtlicher Status, wenn sie in einem Kollektivabkommen vereinbart und von allen Mächten zu achten ist, wie dies bei den die Neutralisierung der Schweiz betreffenden Verträgen der Fall ist.

Die Neutralisation verpflichtet den neutralisierten Staat schon in Friedenszeiten zu unparteiischem Verhalten und zur Unterlassung der Unterstützung anderer Staaten mit Kriegsmitteln. Der Bundesrat der Schweiz ⁹⁴⁾ hat diese Art Neutralität einmal in der folgenden Weise gekennzeichnet:

»Die Neutralität, welche die Schweiz vertritt, hat jedoch nichts gemein mit jener Neutralität, die ausschließlich von Zweckmäßigkeitsrück-sichten bestimmt ist. Sie ist eine grundsätzliche und immerwährende, sie ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet; sie verzichtet auf die Möglichkeit, durch Eintritt in den Krieg den Vorteil des Augenblicks auszunützen; sie ist nicht gleichgültig, sondern strebt nach Unparteilichkeit.«

Die Botschaft führt dann an einer weiteren Stelle aus, daß es eine verfassungsmäßige Pflicht des Bundesrats sei,

»die Neutralität der Schweiz nicht nur im Kriege zu wahren, sondern die ganze Politik nach diesem Grundsatz zu orientieren.«

⁹⁴⁾ Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 25, 28.

Die einseitige Neutralitätserklärung eines Staates schafft weder für ihn selbst noch für die kriegführenden Staaten eine Bindung, sich nicht zu bekriegen. Es tritt ein dreiseitiges Rechtsverhältnis auf Grund objektiven Rechts zwischen dem Neutralen und den Kriegführenden mit wechselseitigen Verpflichtungen im Verhältnis der Kriegführenden zu dem Neutralen und der Kriegführenden untereinander in Kraft. Dieses Rechtsverhältnis kann aber jeden Augenblick dadurch aufgehoben werden, daß der Neutrale sich am Krieg beteiligt oder ein Kriegführender dem Neutralen den Krieg erklärt. Gerade das aber ist im Statusrecht, wie z. B. bei der Neutralisierung durch Kollektivvertrag, nicht gestattet. Der neutrale Staat hat das Recht und, wie bereits festgestellt, auch die Pflicht, jeden Eingriff in seine Neutralität mit allen Mitteln abzuwehren. Er genügt also seiner Verpflichtung nicht, wenn er sich mit einem diplomatischen Protest begnügt. Dieser Grundsatz ist z. B. im Artikel 25 des Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges niedergelegt, nach welchem eine neutrale Macht verpflichtet ist, nach Maßgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel die erforderliche Aufsicht auszuüben, um innerhalb ihrer Häfen, Reeden und Gewässer jede Verletzung der Vorschriften des Abkommens zu verhindern (vgl. auch die Artikel 3 und 8). Die Ausübung der in diesem Abkommen festgesetzten Rechte durch die neutrale Macht soll von dem einen oder dem anderen Kriegführenden niemals als unfreundliche Handlung angesehen werden dürfen (Artikel 25). Nach dem Abkommen über die Neutralität im Landkrieg soll es nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden, wenn eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist (Artikel 10). Die Verwendung der Land-, Luft- oder Seestreitkräfte zum Zweck der Wiederherstellung der Neutralität ist demnach nicht als Kriegshandlung anzusehen. Es bleibt im übrigen dem neutralen Staat unbenommen, zur Verteidigung seiner Neutralität der Kriegspartei, die die Verletzung begangen hat, den Krieg zu erklären und sich damit der anderen Kriegspartei anzuschließen.

Man wird also zusammenfassend sagen können: Die Verletzung der Neutralität durch die eine Kriegspartei ist eine Rechtsverletzung nicht bloß gegenüber dem betroffenen neutralen Staat, sondern auch gegenüber der anderen Kriegspartei. Die Wahrung der Neutralität durch den einen Kriegführenden hat zur Voraussetzung, daß der Kriegsgegner ebenfalls die Neutralität achtet. Es kann von der einen Kriegspartei sobald und solange die Achtung der Neutralität nicht gefordert werden, als die andere Partei sich um die Neutralität nicht kümmert. Eine gegenteilige Auffassung liefe darauf hinaus, die Kriegspartei zu begünstigen, die zuerst die Neutralität verletzt hat.

Die Pflicht zur Achtung der Neutralität durch den Kriegführenden

hängt von zwei Voraussetzungen ab: einmal davon, daß der Neutrale selbst seine Neutralität wahrt, und sodann davon, daß der Kriegsgegner die Neutralität achtet. Ebenso kann der Neutrale von einer Kriegspartei die Achtung seiner Neutralität nur verlangen, wenn er selbst seine Neutralität wahrt und die andere Kriegspartei seine Neutralität respektiert. Die Verletzung einer Neutralitätsvorschrift durch die eine Kriegspartei suspendiert für den Kriegsgegner die Pflicht zur Befolgung dieser Rechtsvorschrift. Das ist die Folge der Dreiseitigkeit des Rechtsverhältnisses der Neutralität.

Für die Ausübung des Repressalienrechtes ergibt sich folgendes: verletzt der neutrale Staat eine Neutralitätsverpflichtung, so kann der Staat zu Repressalien greifen, zu dessen Lasten die Verletzung geht, und zwar sowohl gegenüber dem neutralen Staat, der die Verletzung begangen, wie gegenüber dem kriegführenden Staat, der an der Verletzung teilgenommen hat.

Begeht die eine Kriegspartei eine Neutralitätsverletzung, so sind zwei Fälle zu unterscheiden: duldet der Neutrale die Verletzung, dann hat die andere Kriegspartei das Recht zu Repressalien sowohl dem Kriegsgegner wie dem Neutralen gegenüber. Duldet der neutrale Staat, daß die eine Kriegspartei auf seinem Gebiet Organisationen unterhält, die der Kriegführung dienen, wie Werbestellen, funkentelegraphische Anstalten, so kann der Kriegsgegner Repressalienmaßnahmen ergreifen gegen den Neutralen oder gegen den Kriegführenden. Der Neutrale kann sich nicht darüber beschweren, daß die gegen den Kriegsgegner ergriffenen Maßnahmen ihn mittelbar oder unmittelbar schädigten, da der Kriegführende, weil er dem Neutralen gegenüber zu Repressalien berechtigt ist, diese Maßnahmen als Repressalien unmittelbar ihm gegenüber ergreifen kann.

Widersetzt sich der neutrale Staat der durch die eine Kriegspartei begangenen Neutralitätsverletzung — mag er dabei Erfolg haben oder nicht — dann hat nur die Kriegspartei und nicht der Neutrale eine Neutralitätsverletzung begangen. Der Kriegsgegner kann hier gegen den Verletzer der Neutralität Repressalien ergreifen, deren Auswirkungen der Neutrale aber dulden muß.

VIII. Die Mitwirkung der Neutralen beim britischen Handelskrieg.

Es bleibt noch eine letzte Frage zu prüfen. Die britischen Maßnahmen der Einfuhr- und der Ausfuhrsperrre entbehren, wie gezeigt, jeder rechtlichen Grundlage. Sie sind Dauerverletzungen des geltenden Seekriegsrechts sowohl gegenüber den Neutralen wie gegenüber dem Kriegsgegner. Wie aber ist das Verhalten der Neutralen zu beurteilen,

die sich den britischen Maßnahmen unterwerfen und durch ihre Mitwirkung erst die Durchführung der beiden Sperren ermöglichen? Man wird zunächst einmal ganz allgemein feststellen können, daß eine solche Mitwirkung an den Verletzungen des Seekriegsrechts durch die britische Regierung eine Rechtsverletzung zum Nachteil des Kriegsgegners, also des Deutschen Reichs, ist. Die Zustimmung des Neutralen vermag nicht das geltende Neutralitätsrecht zu ändern und den britischen Maßnahmen den Charakter der Rechtswidrigkeit zu nehmen. Die Mitwirkung an einer Rechtsverletzung ist selbst rechtswidriges Verhalten.

Es wird von neutraler Seite nicht selten die Behauptung aufgestellt, daß es eine völkerrechtlich abgegrenzte wirtschaftliche Neutralität überhaupt nicht geben könne. Die ganze Frage der Regelung des wirtschaftlichen Verkehrs zwischen dem neutralen Staat und den Kriegführenden sowie anderen Neutralen sei eine rein politische, eine Frage der Opportunität, die am besten nach den Interessen des neutralen Staates durch zweiseitige Verträge geregelt werde ⁹⁵⁾.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Stellungnahme des Schweizerischen Bundesrats; er hat in seiner schon oben angeführten Denkschrift vom 4. August 1919 ⁹⁶⁾ den Versuch gemacht, die Vereinbarkeit der Neutralisierung der Schweiz mit der Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes zu rechtfertigen. Die Denkschrift meint zwar, es könne nicht geleugnet werden, daß im Bereich der abstrakten Begriffe Neutralität und Völkerbund sich ausschließen, Neutralität bedeute Friedenserhaltung durch Nichteinmischung, der Völkerbund wolle dagegen den Frieden durch die solidarische Aktion seiner Glieder sichern. Sie glaubt aber trotzdem feststellen zu können, daß die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis sei.

»Der Kampf von bewaffneter Macht zu bewaffneter Macht ist das wesentliche des Krieges als eines völkerrechtlichen Verhältnisses; die Stellung der neutralen Staaten zu den Kriegführenden und umgekehrt in bezug auf eben diesen Kampf bildet die Neutralität.«

Die Denkschrift legt damit das, was zu beweisen gewesen wäre, ihren Ausführungen zugrunde. Es war im Jahre 1919, kurz nach Beendigung des Weltkriegs, ein willkürliches Verfahren, den Kriegsbegriff auf diese Weise auf den militärischen Kampf zu Lande zu verengern. Der Wirtschaftskrieg wird mit dem unmittelbaren Einsatz der Flottenstreitkräfte geführt. Das Ziel des Seekriegs ist die wirtschaftliche Absperrung

⁹⁵⁾ Dr. A. H. Philipse, Referent im niederländischen Wirtschaftsministerium, in Nieuwe Rotterdamsche Courant, Avondblad vom 3. 3. 1940, Die Grundsätze der wirtschaftlichen Neutralität.

⁹⁶⁾ a. a. O., S. 38ff. Wenn in diesen Ausführungen häufig von dem Schweizerischen Bundesrat die Rede ist, so erklärt sich das daraus, daß diese Regierung weit mehr als andere Regierungen in ihren Berichten an die Bundesversammlung ihre Auffassung von den behandelten Fragen veröffentlicht hat.

des Kriegsgegners von den Zufahren über See. Das neutrale Handelsschiff, das trotz der Warnungen und Anordnungen der britischen Regierung den Versuch unternähme, nach einem deutschen Hafen zu fahren, setzte sich allen Gefahren des Krieges aus. Der britische Seekrieg gilt dem feindlichen und neutralen Handel über See. Es geht also nicht an, den militärischen Krieg von dem wirtschaftlichen Kriege zu trennen und einen rechtlichen Kriegsbegriff zu konstruieren, der den Einsatz der Kriegsflotte zur Führung des Handelskriegs aus diesem Begriff ausschließt. Die britische Handelssperre beruht allein auf dem Einsatz der britischen Flotte. Darum können nicht der militärische Krieg und der Wirtschaftskrieg verselbständigt und einander gegenübergestellt werden. Es gibt nur einen einheitlichen Krieg, dessen Auswirkungen auch das wirtschaftliche Gebiet treffen, und darum auch nur einen einheitlichen Kriegsbegriff.

Weiter sind die im Artikel 16 vorgesehenen wirtschaftlichen Sanktionen gerade nach der Auffassung des Schweizerischen Bundesrats ein Teil der Kriegsmaßnahmen im Bundeskrieg; denn die Denkschrift betont, daß durch den Bruch der Bundespflichten ohne weiteres der Kriegszustand entstehe (S. 35). Wäre es übrigens ein allgemein anerkannter Rechtssatz, »daß die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis ist«, dann hätten sich die umfangreichen Ausführungen der Denkschrift zu dieser Frage erübrigt. Die wahre Bedeutung, die nach englischer Auffassung dem Artikel 16 zukommt, hat Ministerpräsident Baldwin in einer Ansprache an eine Versammlung konservativer Frauen am 15. Mai 1936 in der Albert Hall der Weltöffentlichkeit bekannt gegeben⁹⁷⁾. Er führte u. a. aus, es hätte keinen Sinn,

»to talk about economic and financial sanctions as if they were things apart, capable by themselves of overcoming the resistance which their very application would call forth. That is not, of course, to say that such sanctions may not be useful and important in the policy of deterrence which was one of the main reasons which led to the establishment of the League itself, but what it does mean is that such sanctions are unlikely to succeed unless the countries concerned are prepared to run the risk of war. In fact, military sanctions are an essential part of collective security, and in the long run — and on occasion perhaps the short run — they cannot be avoided.«

Für Baldwin dienen also die wirtschaftlichen Sanktionen dazu, die Bundesgenossen in den militärischen Krieg zu verwickeln. Für ihn läßt sich eine Trennung zwischen wirtschaftlichen und militärischen Kriegsmaßnahmen nicht machen, weil die Verhängung von wirtschaftlichen Maßnahmen Sanktion, d. h. Krieg bedeutet.

Um zu beweisen, daß es keine wirtschaftliche Neutralität gibt, führt die Denkschrift folgendes aus:

⁹⁷⁾ Times vom 15. Mai 1936, S. 11.

»Abgesehen von Artikel 7 bis 9 des erwähnten Haager Abkommens betreffend den privaten Handel mit Kriegsmaterial und das Nachrichtenwesen besteht keine Vertragsbestimmung, die eine gleichmäßige Behandlung beider Kriegsparteien oder gar die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen forderte. Mit Ausnahme der Freiheit des Seehandels der Neutralen, die seit Jahrhunderten in der völkerrechtlichen Doktrin und in internationalen Verträgen eine große Rolle spielt, sind die Verhältnisse des sogenannten Wirtschaftskrieges überhaupt weder in Abkommen geordnet, noch bestehen aus der Übung abgeleitete spezielle Rechtsnormen. Das erklärt sich dadurch, daß man es hier mit einer Materie zu tun hat, wo es in vielen und wesentlichen Beziehungen noch nicht zur internationalen Rechtsbildung gekommen ist, weil keine übereinstimmende Ansicht zur Anerkennung gebracht werden konnte. So bestand namentlich ein tiefgehender Unterschied zwischen der kontinentalen und anglo-amerikanischen Auffassung, ein Umstand, der auch die Regelung des Rechts des neutralen Seehandels aufs äußerste erschwerte. Auf diesem, vom Völkerrecht wenig geordneten Gebiet macht eben jeder Staat, was ihm paßt, soweit nicht politische Rücksichten ihn daran hindern. Dies muß, wenn es gegen die Neutralen gilt, auch für sie gelten. Wie sollte überhaupt ein Neutraler sich gegen Unbill von Seiten eines Kriegführenden wehren können, ohne sich der anderen Partei anzuschließen, wenn seine ganze Politik bestimmt sein würde von der Idee, daß beide Kriegsparteien wegen der Neutralität grundsätzlich immer gleich zu behandeln wären?«⁹⁸⁾

Die Denkschrift hat sich die Beweisführung zu einfach gemacht. Es ist eine unhaltbare Annahme, daß der Inhalt der im Jahre 1815 erfolgten Neutralisation der Schweiz ausschließlich durch die Bestimmungen des Haager Abkommens vom Jahre 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Landkrieges gegeben sei, das selbst gar nicht eine vollständige Ordnung der Neutralität zu enthalten vorgibt. Das Haager Abkommen von 1907 setzt Begriff und Wesen der Neutralität, ihre Begründung, ihre Beendigung usw. voraus und beschränkt sich darauf, einzelne Folgerungen vertraglich festzulegen, ohne in irgendeiner Weise den Anspruch zu erheben, eine erschöpfende und ausschließliche Aufzählung der Neutralitätsrechte und -pflichten zu bringen. Aus dem Umstand, daß keine Vertragsbestimmungen in dem Haager Abkommen über die Wirtschaftsneutralität enthalten sind, läßt sich keinerlei Schluß auf das Fehlen jeder Vorschrift ziehen. Wenn die Denkschrift wirklich meinen sollte, daß eine gleichmäßige Behandlung beider Kriegsparteien nur für den Handel mit Kriegsmaterial und für das Nachrichtenwesen bestehe, weil das Haager Abkommen nur in diesen beiden Fällen von der Pflicht zur gleichmäßigen Behandlung spricht, so gäbe die Denkschrift mit einer solchen Annahme das eigentliche Wesen der Neutralität überhaupt preis.

⁹⁸⁾ a. a. O., S. 40.

Die Neutralität erfordert Unparteilichkeit und Unterlassung der Unterstützung der Kriegführung. Nach dem Haager Abkommen soll es keine Unterstützung eines Kriegführenden sein, wenn der neutrale Staat die Ausfuhr von Waffen und Munition aus seinem Gebiet für einen der Kriegführenden duldet. Erst recht muß die Duldung der Lieferung anderer Gegenstände, die nicht ausschließlich der Kriegführung dienen, also z. B. die Lieferung von Lebensmitteln und Kleidungsstücken, erlaubt sein. Man ging auf der 2. Haager Friedenskonferenz von den Kriegserfahrungen der letzten Jahrzehnte aus, die (vom Krimkrieg abgesehen) nur Kontinentalkriege ohne Beteiligung Großbritanniens und daher ohne Seesperren gekannt hatten. Es war darum auch nur notwendig, den Zweifel über die Zulässigkeit der Waffen- und Munitionslieferung aus einem neutralen Land auszuschließen, zumal in einem Abkommen, das ausschließlich die Neutralität im Landkriege zu regeln bestimmt war. Es lag keinerlei Anlaß vor, sich mit Fragen der wirtschaftlichen Kriegführung zu befassen, denn, wie die Botschaft des Schweizerischen Bundesrats vom 15. Mai 1916 ausführt, ist nach Völkerrecht der Binnenhandel zwischen den neutralen und den kriegführenden Mächten keinen Beschränkungen unterworfen. Artikel 7 bestätigt also, daß die Freiheit des privaten Handelsverkehrs zu Lande zwischen den Bewohnern eines neutralen und eines kriegführenden Staates keinerlei Beschränkungen kennt, da nicht einmal die Waffen- und Munitionslieferung ausgenommen wird. Nachdem Artikel 7 erklärt hat, daß in der Duldung der Waffen- und Munitionslieferung keine Neutralitätsverletzung durch Unterstützung eines Kriegführenden zu sehen ist, bestimmt Artikel 9, daß eine Neutralitätsverletzung dann begangen wird, wenn der Neutrale den Grundsatz der Unparteilichkeit verletzt und die Ausfuhr von Waffen oder Munition nur an einen der Kriegführenden verbietet oder beschränkt.

Es ist nicht möglich, aus den Artikeln 7 und 9 des V. Haager Abkommens den Umkehrschluß zu ziehen, daß für das ganze übrige Gebiet des wirtschaftlichen Verkehrs die Gleichbehandlung der Kriegführenden keine Rechtspflicht der Neutralen sei. Vielmehr bestätigt Artikel 7 den Grundsatz der Verkehrsfreiheit zwischen dem kriegführenden und dem neutralen Lande und Artikel 9 den Grundsatz der Unparteilichkeit, der gleichmäßigen Behandlung beider Kriegsparteien, die das Wesen der Neutralität ausmacht. Darüber, daß dies der Fall ist, sollte kein Zweifel mehr bestehen. Es mag nur eine Stimme hier angeführt werden. In dem Kommentar zu dem von namhaften amerikanischen Völkerrechtlern abgefaßten Entwurf zu einem Vertrag über die Rechte und Pflichten neutraler Staaten wird ausdrücklich festgestellt, »that the most essential element in neutrality is impartiality« und daß man darum eben auf

dieses Prinzip den ganzen Nachdruck legt. Dieser Grundsatz gehört zu dem Wesen der Neutralität⁹⁹⁾.

Wenn der Artikel 7 zu einem Umkehrschluß berechtigte, so wäre es der, daß die vertragschließenden Mächte dem Neutralen nur das Recht zubilligen, die Ausfuhr von Waffen und Munition zu verbieten; der Kriegszustand soll aber den Neutralen nicht berechtigen, die Ausfuhr anderer Güter zu sperren.

Die Handelsfreiheit des Neutralen ist durch das V. und das XIII. Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Land- und im Seekrieg, durch die Pariser und Londoner Seerechtsdeklaration, durch das gemeine Land-, Seekriegs- und Neutralitätsrecht gewährleistet. Diese Freiheit des Handels der Neutralen ist z. B. mit großer Schärfe und Klarheit immer wieder von der Regierung der Vereinigten Staaten während der Neutralitätszeit im Weltkrieg der britischen Regierung gegenüber betont worden. So in der Note vom 26. Dezember 1914 und vom 30. März 1915¹⁰⁰⁾.

Diese Handelsfreiheit ist dem neutralen Staat als einheitliches Recht gewährleistet. Alle Kriegführenden, ob sie zu Wasser oder zu Lande kämpfen, haben sie zu achten. Wie der Fall der Schweiz zeigt, kann einem Binnenstaat gegenüber dieses Recht durch Kriegsmaßnahmen zur See verletzt werden. Jeder nicht ausdrücklich durch Kriegs- oder Neutralitätsrecht gestattete Eingriff in die Handelsfreiheit des Neutralen ist eine Rechtsverletzung, und der Neutrale ist darum der anderen Kriegspartei gegenüber zur Abwehr verpflichtet.

Die Rechte aus der Neutralität sind nicht etwa bloß um des neutralen Staates willen, sondern ebenso sehr um der Kriegführenden willen geschaffen. Nur deswegen soll der Neutrale von Kriegsmaßnahmen verschont und seine Handelsfreiheit geachtet werden, weil er keinen der Kriegführenden unterstützt und beide Parteien gleichmäßig behandelt und die Friedensbeziehungen zu ihnen fortsetzt. Die Neutralitätsvorschriften bedeuten einen Schutz auch des Kriegführenden. Der Neutrale kann nicht von sich aus auf die Ausübung seiner Neutralitätsrechte verzichten, kann sich nicht dem einen Kriegführenden gegenüber der Handelsfreiheit begeben und dem anderen die Zufuhren sperren. Darum darf er nicht mit der einen Partei ein Abkommen treffen, durch das er sich am Wirtschaftskrieg gegen die andere Partei beteiligt.

Das hat in klaren Worten der amerikanische Staatssekretär in seiner Note an die britische Regierung vom 30. März 1915 ausgesprochen¹⁰¹⁾:

⁹⁹⁾ American Journal of International Law, Bd 33, Nr. 3, Suppl., S. 233. J. B. Moore, ebendort Bd 27, S. 625.

¹⁰⁰⁾ Foreign Relations 1914 Suppl., S. 372, 1915 Suppl., S. 152.

¹⁰¹⁾ a. a. O., S. 153.

»... no claim on the part of Great Britain of any justification for interfering with these clear rights of the United States and its citizens as neutrals could be admitted. To admit it would be to assume an attitude of unneutrality toward the present enemies of Great Britain which would be obviously inconsistent with the solemn obligations of this Government in the present circumstances...«

Diese Feststellung findet sich in der Protestnote gegen die britische Verordnung vom 11. März 1915, die die Ein- und Ausfuhrsperr gegenüber dem Deutschen Reiche enthielt. Damit ist also deutlich gesagt, daß ein neutraler Staat, der dem neutralitätswidrigen Verlangen der britischen Regierung nachgibt und seine wirtschaftlichen Beziehungen zum Kriegsgegner Großbritanniens abbricht oder einschränkt, selbst neutralitätswidrig handelt. Es ist also dem Neutralen nicht gestattet, seine handelspolitischen Beziehungen mit dem Ausland auf die Grundlage eines Vertrages zu stellen, den er einseitig mit einer Kriegspartei abgeschlossen hat, und vollends mit der Partei, die zuerst durch Einführung rechtswidriger Handelssperren seine Neutralitätsrechte aufs schwerste verletzt hat.

Es ist darum unrichtig, wenn von neutraler Seite¹⁰²⁾ gelegentlich behauptet wird, daß, soweit das Prinzip der Handelsfreiheit reiche, der Neutrale die Kriegführenden nicht unparteilich zu behandeln brauche. Hier wird übersehen, daß die Gewährleistung der Handelsfreiheit für den Neutralen nicht bloß ein Recht, sondern zugleich eine Pflicht schafft. Dasselbe gilt von der Behauptung, die völkerrechtlichen Normen über die Neutralität regeln die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden nicht. Der Neutrale könne daher ohne Verletzung der Neutralität diese Beziehungen auch einseitig einschränken oder abbrechen. Neutralität bedeutet, daß zwischen dem neutralen und dem kriegführenden Staat nicht der Kriegszustand, sondern der Friedenszustand besteht. Rechtlich ist also der neutrale Staat verpflichtet, dem kriegführenden Staat gegenüber die Verträge und die Vorschriften des Friedensrechtes einzuhalten. Es ist unerfindlich, wieso der neutrale Staat seine Beziehungen einseitig abbrechen oder einschränken können sollte. Nur der Kriegszustand gestattet den Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen; die Neutralität gebietet die Fortsetzung.

Nicht minder befremdet der zweite Grund. Für die Verhältnisse des sogenannten Wirtschaftskrieges soll es noch nicht zu einer inter-

¹⁰²⁾ v. Waldkirch und Vanselow, Neutralitätsrecht, S. 68ff.; Schindler, Völkerb. u. Völkerr., 2. Jahrg., H. 9, S. 524ff. Dagegen aber von Dach, Zeitschr. f. schweiz. Recht 1940, S. 264ff.; C. Schmitt, Völkerb. u. Völkerr. Febr. 1938, S. 635f.; Paulick, Geschichtliche Entwicklung u. rechtliche Grundlage der sog. dauernden Neutralität der Schweiz, 1940, S. 129ff.

nationalen Rechtsbildung gekommen sein, weil keine übereinstimmende Ansicht zur Anerkennung hätte gebracht werden können. Den Verfassern der Denkschrift scheint es ganz entgangen zu sein, daß der sogenannte Wirtschaftskrieg durch Vertragsrecht und durch gemeinsames Recht genau geregelt ist, wie das oben gezeigt wurde. Allerdings beruht der Wirtschaftskrieg, wie ihn Großbritannien während des Weltkriegs geführt hat, nicht auf dem Recht. Er war in allen seinen Teilen rechtswidrig und bestand aus einer Kette von Verletzungen der geltenden Rechtsvorschriften, der Vorschriften, die Großbritannien selbst für sich in Anspruch nahm, wenn es nicht kriegführende, sondern neutrale Macht war. Es zeugt von einer großen Rechtsverwirrung, wenn die Denkschrift des Schweizerischen Bundesrats vom Jahre 1919 das Vorhandensein von Rechtsregeln für den Wirtschaftskrieg leugnet, während sogar die britische Regierung die in der Pariser Deklaration von 1856 niedergelegten Hauptgrundsätze dieses Wirtschaftskrieges noch im Jahre 1927 als bindend anerkennt. Der Schweizerische Bundesrat stand im Kreise der neutralen Staaten mit dieser Meinung allein. Es genügt ein Blick in den Notenwechsel der Vereinigten Staaten aus ihrer Neutralitätszeit im Weltkrieg, in die von Robert Lansing dem amerikanischen Präsidenten Wilson über die Rechtswidrigkeit der englischen »Fernblockade« erstatteten Rechtsgutachten, in die amtlichen Äußerungen der niederländischen Regierung oder die der skandinavischen Staaten, um festzustellen, daß alle diese Regierungen in den britischen Sperrmaßnahmen während des Weltkriegs und im jetzigen Krieg schwere Verletzungen des geltenden Neutralitätsrechts sehen und daß sie aus dem rechtswidrigen Verhalten der britischen Regierung nicht den Schluß auf ein Fehlen von Rechtsregeln für den Wirtschaftskrieg ziehen.

Im übrigen kannte der Schweizerische Bundesrat im Jahre 1916 die Rechtsregeln, die dem Wirtschaftskrieg und der Neutralität gezogen sind, sehr wohl, denn in seinem am 15. Mai 1916 an die Bundesversammlung erstatteten III. Neutralitätsbericht führte er aus:

»Nach dem geltenden Völkerrechte ist der Binnenhandel zwischen den neutralen und den kriegführenden Mächten keinen Beschränkungen unterworfen. Der Neutrale ist nicht einmal gehalten, Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und allem, was für einen Kriegführenden nützlich sein kann, zu hindern. Was die Zufuhren von Waren über Meer betrifft, so rechtfertigt die bloße Tatsache, daß ein neutrales Schiff relative Konterbande aus einem neutralen Lande mit der Bestimmung für ein anderes neutrales Land führt, nicht die Beschlagnahme dieser Ware. Was endlich den freien Transit vom Meerhafen nach dem neutralen Binnenlande betrifft, so ist er durch die Handelsverträge gewährleistet.

Auf diesen rechtlichen Boden hat sich der Bundesrat denn auch von Anbeginn gestellt.«

Wenn der Bundesrat im Jahre 1919 glaubte, feststellen zu können, daß es auf dem Gebiet des Wirtschaftskriegs in wesentlichen Bezie-

hungen noch nicht zur internationalen Rechtsbildung gekommen sei, und daß die wirtschaftliche Abhängigkeit der meisten modernen Staaten die Ursache dafür sei, daß das Wirtschaftsleben der Neutralen fast ebenso sehr wie dasjenige der Kriegführenden unter dem Kriege leide, obwohl diese Ursache in der willkürlichen und rechtswidrigen Unterbindung des Handels durch die britische Regierung liegt, so hat er damit seine Verbeugung vor der britischen Politik gemacht und die Rechtswidrigkeit des britischen Handelskriegs mit dem Mangel an Rechtsnormen auf diesem Gebiet entschuldigen zu können geglaubt. Zu einem sehr einleuchtenden Zweck, um nämlich für sich selbst die Freiheit von rechtlichen Bindungen in Anspruch nehmen und das Vorhandensein von Neutralitätspflichten auf wirtschaftlichem Gebiet leugnen zu können. So bequem liegen die Dinge nicht.

Der Wirtschaftskrieg ist echter Krieg; der britische Krieg ist Wirtschaftskrieg. Die Maßnahmen des Wirtschaftskrieges sind Kriegsmaßnahmen, sind Maßnahmen, die den Kriegszustand voraussetzen. Der Neutrale, der sich als solcher vom Kriege fernzuhalten hat, muß sich auch vom Wirtschaftskriege fernhalten. Darum erstrecken sich seine Neutralitätspflichten auch auf den Wirtschaftskrieg. Der Staat, der nach Artikel 16 des Völkerbundstatuts aus eigenem Recht und eigener Pflicht am Bundeskrieg militärisch oder wirtschaftlich teilnimmt, ist kriegführender, aber nicht neutraler Staat.

Die Neutralen haben also nicht die Ausrede, daß es auf wirtschaftlichem Gebiet keine Neutralitätspflichten gebe. Ihre Grundpflicht ist unparteiisches und gleichmäßiges Verhalten gegenüber der Kriegführung der Kriegsparteien auch auf dem Gebiet des Wirtschaftskrieges.

Worin können die Rechtsverletzungen der Neutralen bestehen?

1. Nach einer verbreiteten Auffassung können Neutralitätsverletzungen nur von einem Staat, d. h. von seinen Organen, in deren Verhalten das staatliche Tun und Unterlassen seinen Ausdruck findet, begangen werden. Danach würde also der einzelne Kaufmann oder Fabrikant keine Neutralitätsverletzung begehen, wenn er Waffen oder Munition einer Kriegspartei verschafft.

Artikel 7 des V. Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs bestimmt, daß eine neutrale Macht nicht verpflichtet ist, die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern. Der Ausschuß, der diesen Artikel entwarf, erklärte in seinem Begleitbericht, daß die Bestimmung sich nur an den neutralen Staat wende und keineswegs beabsichtige, den Kriegführenden gegenüber den Handel mit den Gegen-

ständen, auf die sie sich beziehe, für erlaubt zu erklären. Dieser Handel würde durch die Interessenten auf ihre eigene Gefahr betrieben werden; es werde Sache der Kriegführenden sein, dagegen alle von ihnen für notwendig gehaltenen Maßnahmen im Rahmen der internationalen Abmachungen oder der anerkannten Grundsätze des Völkerrechts zu treffen.

Freilich, der Tatbestand, von dem die Verfasser dieses Abkommens ausgingen, der freie Handel, den der Staat nicht leitet und nicht kontrolliert, ist heute wohl nirgends mehr gegeben. In den meisten Ländern wird der Verkauf von Waffen und Munition ins Ausland nur mit ausdrücklicher staatlicher Bewilligung möglich sein; damit ist die staatliche Mitwirkung an dem Lieferungsgeschäft gegeben und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates unter einem anderen Gesichtspunkt zu prüfen¹⁰³⁾.

Selbst wenn der neutrale Staat keine völkerrechtliche Verantwortung für die Lieferung von Kriegsbedarf durch seinen Angehörigen trägt, so kann er doch der Wegnahme der Kriegsbedarfslieferung durch die Kriegführenden nicht entgentreten und kann auch das ihm an sich zustehende Schutzrecht zugunsten seiner Angehörigen nicht geltend machen.

Der Fortfall des staatlichen Schutzrechts ist eine Folge der Neutralitätserklärung; er ist das unentbehrliche Gegenstück zu dem Fortfall der zwischenstaatlichen Verantwortlichkeit des Heimatstaates. Für die Unterstützung einer kriegführenden Partei durch seinen Staatsangehörigen ist der neutrale Staat nicht verantwortlich. Der neutrale Staat kann seinen Angehörigen aber auch nicht wegen einer durch den Kriegsgegner auf Grund des Prisens- oder Blockaderechts getroffenen Maßnahme in Schutz nehmen. Durch die Neutralitätserklärung eines Staates gehen also seine Angehörigen seines Schutzes auf hoher See, auf den sie in Friedenszeiten Anspruch haben, verlustig, sobald sie den Bestimmungen des Seekriegsrechtes entgegenhandeln¹⁰⁴⁾.

¹⁰³⁾ Vgl. im übrigen die sehr gute Schrift von Alan Nichols, Neutralität und amerikanische Waffenausfuhr, 1932.

¹⁰⁴⁾ Dieser Rechtssatz hat sich in langer Übung entwickelt. So lautet z. B. die englische Neutralitätsverordnung vom 9. August 1870: »And We do hereby give notice that all Our subjects and persons entitled to Our protection who may misconduct themselves in the premises will do so at their peril, and of their own wrong; and that they will in nowise obtain any protection from us against such capture, or such penalties as aforesaid, but will, on the contrary, incur Our high displeasure by such misconduct.« (Perels, Das internationale öffentliche Seerecht, 1882, S. 374).

Die österreichisch-ungarische Verordnung vom 29. Juli 1870 lautet: »Wer vorstehende Verbote übertritt, hat bei eintretenden rechtmäßigen Beschlagnahmen und Confiscationen von seiten der kriegführenden Staaten keinen Schutz bei der Regierung zu erwarten« (Perels a. a. O., S. 377).

Neutrales Gut an Bord feindlicher oder neutraler Schiffe unterliegt nach den Artikeln 12 und 14 der deutschen PO. der Beschlagnahme und Einziehung, wenn es Banngut ist. Ein neutrales Schiff, das unter Kontrolle der feindlichen Regierung steht, begeht nach Artikel 38 PO. feindselige Unterstützung. Das ist der Fall, wenn sich das Schiff dem britischen Navicertsystem und damit der rechtswidrigen Ein- und Ausfuhrsperr unterwirft. Der Sinn des Navicertsystems ist die Einführung der britischen Kontrolle über jedes einzelne Schiff eines neutralen Staates. Nach den englischen Prisenvorschriften kann ein neutrales Schiff als ein feindliches Schiff behandelt werden, wenn es mit einem Paß oder einer Erlaubnis eines feindlichen Staates ausgestattet ist¹⁰⁵).

Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika verordnete am 22. August 1870: »And I do hereby give notice that all citizens of the United States, and others who may claim the protection of this Government, who may misconduct themselves in the premises, will do so at their peril, and that they can in no wise obtain any protection from the Government of the United States against the consequences of their misconduct« (Perels a. a. O., S. 387).

Ebenso hat die französische Regierung zu Beginn des italienisch-türkischen Krieges in ihrer am 1. Oktober 1911 im »Journal Officiel« veröffentlichten Neutralitätserklärung verordnet: »Les personnes qui contreviendraient aux défenses susmentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du Gouvernement ou de ses agents contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter et seront poursuivis, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République« (Clunet, Journal du Droit international privé Bd. 39, 1912, S. 634). Wörtlich stimmt damit überein die Erklärung vom 23. Oktober 1912 zu Beginn des Balkankrieges (Clunet a. a. O., Bd. 40, 1913, S. 278).

Ebenso hat die holländische Regierung in ihrer zu Beginn des Weltkrieges erlassenen Neutralitätserklärung in Art. 18 verfügt: »Enfin l'attention des capitaines de navires, armateurs et expéditeurs est fixée sur les dangers et dommages auxquels ils s'exposeraient en ne respectant pas les blocus effectifs des belligérants, et en transportant de la contrebande de guerre ou des dépêches militaires (sauf par service postal régulier) au profit des belligérants, ou en leur rendant d'autres services de transport. Ceux qui se rendraient coupables de ces agissements resteraient soumis à toutes les conséquences qui en dérivent, sans pouvoir à cet égard en appeler à la protection ou à l'intervention du Gouvernement Néerlandais.« (Recueil de diverses communications du Ministre des Affaires Etrangères, La Haye 1916 S. 4.)

¹⁰⁵) Vgl. dazu die britische Order in Council vom 11. November 1807 (British and Foreign State Papers, 1820—21, S. 469 ff.):

»And whereas Countries, not engaged in the War, have acquiesced in the Orders of France, prohibiting all trade in any articles the produce or manufacture of His Majesty's Dominions; and the Merchants of those Countries have given countenance and effect to those prohibitions, by accepting from Persons styling themselves Commercial Agents of the Enemy, resident at Neutral Ports, certain Documents, termed "Certificates of Origin", being Certificates obtained at the Ports of Shipment, declaring that the articles of the cargo are not of the produce or manufacture of His Majesty's Dominions, or to that effect:

And whereas this expedient has been directed by France, and submitted to by such Merchants, as part of the new system of warfare directed against the trade of this

2. Weder die Banngutbeförderung noch die feindselige Unterstützung durch ein neutrales Handelsschiff begründet die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines neutralen Staates. Diese könnte nur in einem eigenen Verhalten, in einem unerlaubten Tun oder Dulden des neutralen Staates gefunden werden.

Wenn ein neutraler Staat seinen Angehörigen oder den Bewohnern seines Gebiets die Lieferung von Kriegsmaterial untersagen will, so

Kingdom, and as the most effectual instrument of accomplishing the same, and it is therefore essentially necessary to resist it:

His Majesty is therefore pleased, by and with the advice of his Privy Council, to order, and it is hereby ordered, that if any Vessel, after reasonable time shall have been afforded for receiving notice of this His Majesty's Order at the Port or Place from which such Vessel shall have cleared out, shall be found carrying any such Certificate or Document as aforesaid, or any Document referring to, or authenticating the same, such Vessel shall be adjudged lawful prize to the Captor, together with the goods laden therein, belonging to the Person or Persons by whom, or on whose behalf, any such Document was put on board.«

Dazu sind folgende Urteile zu vergleichen:

«. . . it is sufficient to declare as the result of them, that we hold, that the sailing on a voyage under the license and passport of protection of the enemy, in furtherance of his views or interests, constitutes such an act of illegality, as subjects the ship and cargo to confiscation as prize of war.« »The Julia« (1814) 8 Cranch. 179 (189).

»In this reasoning the court does not concur; but is of opinion, that the moment the Aurora started on the voyage for St. Bartholomews, with the license in question, and a cargo of provisions, she rendered herself liable to capture by the public and private armed ships of the United States, who were not bound to lie by, and see how she would conduct herself during the voyage, the consequence of which would be, that no right of capture would exist, until all chance of making it were at an end.« »The Aurora« (1814) 8 Cranch. 203 (221); ebenso »The Hiram« (1814) 8 Cranch. 444.

«. . . all the judges who concurred in those decisions were of opinion, that the mere sailing under an enemy's license, without regard to the object of the voyage, or the port of destination, constituted, of itself, an act of illegality which subjected the property to confiscation.« »The Ariadne« (1817) 2 Wheaton 143 (147); ebenso »The Adula« (1899) 176 U. S. 361.

Während des Weltkrieges ist durch ein französisches Décret relatif aux navires neutres vom 27. August 1918 (Bulletin des Lois, Nouvelle Série No. 232, S. 2073 f.) folgendes bestimmt worden:

»Art. 1^{er}. Tout navire neutre qui se place sous le contrôle de l'ennemi en recevant un sauf-conduit ennemi non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants, est considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi et est, de ce chef, sujet à capture et à confiscation, ainsi que les marchandises de propriété, provenance ou destination ennemie formant sa cargaison.«

Der durch den Buchstaben g) ergänzte Artikel 54 der italienischen Prisenordnung trug folgenden Wortlaut (Racc. Uff. 1918 Nr. 1690 i. V. m. 1917 Nr. 600):

»È colpevole di assistenza ostile e passibile in genere del trattamento proprio delle navi mercantili nemiche la nave neutrale che: . . .«

»g) navighi munita di salvacondotto rilasciato da una autorità di uno Stato nemico e non riconosciuto da una autorità italiana o di uno Stato alleato, ovvero abbia a bordo altro documento da cui risulti che navighi col consenso o sotto il controllo del nemico.«

muß er die Ausfuhr gleichmäßig an beide Kriegsparteien verbieten. Er darf keine der Kriegsparteien vor der anderen begünstigen.

Als im italienisch-abessinischen Krieg der Artikel 16 der Völkerbundssatzung seine erste Anwendung finden sollte, machte der Schweizerische Bundesrat die von dem Koordinationsausschuß des Völkerbunds entworfene wichtigste Sanktionsmaßnahme gegen Italien nicht mit. Der Bundesrat ließ ein Waffenausfuhrverbot gegenüber beiden Kriegsparteien ergehen, um seiner Neutralitätspflicht zur Unparteilichkeit nachzukommen. Dieses Verhalten stieß, wie zu erwarten war, auf den Widerspruch Großbritanniens und Frankreichs, der Kleinen Entente und der Balkan-Entente. Am deutlichsten gab dieser Kritik Politis Ausdruck, der erklärte :

»La neutralité traditionnelle de la Suisse, depuis que ce pays est membre de la Société des Nations, n'est plus exactement la même. Elle n'est plus la même pour ce qui concerne ce qu'on appelle les sanctions économiques et financières. Elle n'est plus surtout la même parce qu'on abandonne un des principes fondamentaux de la neutralité, celui d'après lequel les pays neutres n'avaient pas le droit de faire de distinction; ils s'interdisaient le droit d'apprécier l'attitude des deux belligérants, ils devaient tenir la balance absolument égale à l'égard des deux belligérants. Or, ce principe est abandonné par les Membres de la Société des Nations et par la Suisse elle-même, puisque ce dernier pays accepte d'examiner avec les autres Membres de la Société des Nations, en cas de rupture de pacte, qui en a la responsabilité«¹⁰⁶⁾.

Wäre die vom Schweizerischen Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. August 1919 aufgestellte These, daß es für den Wirtschaftskrieg keine Rechtsregeln und daß es darum auch keine Neutralitätspflichten gebe, irgendwie anerkannt oder haltbar, so würde Politis ohne Zweifel ein solches Argument geltend gemacht haben. Wir hören aus seinem Munde aber genau das Gegenteil. Die Unparteilichkeit ist einer der Fundamentalgrundsätze der Neutralität, und zwar gerade auch für den Wirtschaftskrieg, von dem Politis allein spricht. Ihm ist nichts davon bekannt, daß der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung auf die beiden im Haager Abkommen erwähnten Fälle beschränkt sei. Ein Glück, daß die Kritiker der Schweizerischen Völkerbundspolitik vom Jahre 1935 die Botschaft des Bundesrats von 1919 nicht gekannt haben. Die Verhandlungen im Völkerbund erbringen eine neue Bestätigung der oben entwickelten Grundsätze.

Wer nachprüfen will, ob ein neutraler Staat den Fundamentalgrundsatz der Unparteilichkeit eingehalten hat, der wird die Ausfuhrgesetzgebung und die tatsächliche Ausführung dieser Bestimmungen

¹⁰⁶⁾ Journal Officiel, Supplément spécial No. 146, S. 42; vgl. Schindler, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 425; von Gretschaninow, Politische Verträge, Bd. II, Teil 1, S. 233. Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. X.

untersuchen müssen, eine Aufgabe, die nicht einfach ist, weil die Verträge, die Großbritannien mit einzelnen neutralen Staaten über die Regelung der Ausfuhr und Einfuhr abgeschlossen hat, nicht veröffentlicht worden sind, und weil natürlich die praktische Handhabung erst recht sich unserer Kenntnis entzieht. Schon die Tatsache der Verheimlichung legt die Vermutung nahe, daß diese Verträge gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung der Kriegsparteien verstoßen. Im übrigen liegt eine Neutralitätsverletzung auch dann vor, wenn zwar der Wortlaut dieser Verträge oder der entsprechenden Landesgesetze nicht eine ungleichmäßige Behandlung vorsieht, aber die tatsächliche Handhabung der landesrechtlichen Bestimmungen eine Begünstigung der einen Kriegspartei ergibt¹⁰⁷⁾.

Die Garantieverträge, die mehrere neutrale Staaten mit Großbritannien und Frankreich abgeschlossen haben, verstoßen in allen ihren Teilen gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit. Schon der Zweck und Sinn des Garantievertrags, die Ausfuhr aus dem neutralen Staat in das Land des Kriegsgegners zu verbieten oder zu beschränken, ist neutralitätswidrig, da diese Garantie einseitig zugunsten der einen Kriegspartei abgegeben wird. Das Kriegsrecht läßt grundsätzlich den Handel der Neutralen mit den Kriegsgegnern frei. In dem Garantievertrag verpflichtet sich der neutrale Staat, von dieser Freiheit keinen Gebrauch zu machen; er beschränkt freiwillig seine Ausfuhr in das Land des Kriegsgegners, und zwar nicht bloß die Ausfuhr der Güter, die er über See bezieht, sondern auch der Güter und Waren, die in seinem eigenen Lande hervorgebracht werden.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit enthält nicht die Verpflichtung zu einer völligen formalen Gleichbehandlung der beiden Kriegsparteien¹⁰⁸⁾. Selbstverständlich waren die Niederlande auf Grund ihrer Neutralität nicht verpflichtet, dieselbe Menge Tulpenzwiebeln an Deutschland wie an Großbritannien zu liefern. Wohl aber hätte eine neutrale Regierung, von der die britische Regierung die Belieferung mit den für sie wichtigsten Erzeugnissen des Landes verlangte, diese Forderung nur annehmen dürfen, wenn die neutrale Regierung sich dabei die Freiheit ausbedungen hätte, die andere Kriegspartei in der gleichen Weise zu behandeln. Es war keinesfalls mit den Pflichten der Neutralität vereinbar, wenn ein neutraler Staat zunächst einseitig ohne Verständigung mit der deutschen Regierung ein Abkommen mit der britischen Regierung auf Grund der britischen Interessenlage abschloß und in diesem nicht bloß vereinbarte, was er an England zu liefern habe, sondern

¹⁰⁷⁾ Diesen Rechtsgrundsatz hat der Ständige Internationale Gerichtshof mehrfach ausgesprochen: Serie A/B Nr. 44, S. 28; Serie B Nr. 6, S. 24.

¹⁰⁸⁾ von Waldkirch, a. a. O., S. 72.

zugleich abmache, welche Güter er nicht nach Deutschland liefern dürfe. Es ist unter keinen Umständen zulässig, durch Vereinbarungen mit der einen Kriegspartei »die Grundlagen für die handelspolitischen Beziehungen des neutralen Staates mit dem Auslande« überhaupt zu schaffen, wie das Präsident Köchlin in dem oben erwähnten Bericht ausgeführt hat, und damit den neutralen Staat von vornherein für die Verhandlungen mit der anderen Kriegspartei festzulegen.

Darum sind auch die Verträge mit der Neutralität nicht vereinbar, die die niederländische und die belgische Regierung mit Großbritannien abgeschlossen haben. Nach einer offiziellen Darstellung soll das britisch-niederländische Abkommen nicht den gegenseitigen Handelsverkehr zwischen Holland und England im Sinne eines Handelsabkommens in Friedenszeiten regeln, sondern nur den Rahmen für die Ein- und Ausfuhrmöglichkeiten bilden, innerhalb dessen mit den verschiedenen anderen Ländern Handel getrieben werden kann. Die niederländische Regierung war also bereit, die britische Regierung darüber bestimmen zu lassen, welche Warengattungen und in welchen Mengen sie in das Land des britischen Kriegsgegners und der neutralen Staaten ausführen darf. Dabei werden bei den neutralen Staaten die guten und die schlechten Neutralen unterschieden; die guten neutralen Staaten sind diejenigen, die ähnliche Garantieverträge mit Großbritannien abgeschlossen haben. Bei der Ausfuhr in andere neutrale Länder werden besondere Garantien gefordert, um die Wiederausfuhr an den Kriegsgegner zu verhindern. Sowohl die allgemeine Regelung der Ein- und Ausfuhr durch die niederländische Gesetzgebung wie die praktische Handhabung im Einzelfall, also besonders die Gewährung von Ausnahmegewilligungen, sind ganz von der Zustimmung der einen Kriegspartei abhängig gemacht. Das gilt ganz besonders in den Fällen, in denen der neutrale Staat die Bildung einer Gemischten Kommission zugestand, die alle Zweifelsfragen bei der Durchführung des Garantievertrags zu entscheiden hat, und damit die Entscheidung tatsächlich und rechtlich in die Hände der Kriegsgegner Deutschlands legte.

Die Neutralitätsverletzung kann auch in Einzelabmachungen gesehen werden.

Der neutrale Staat kann z. B. mit dem kriegführenden Staat vereinbaren, daß dieser letztere ihm Eisenerz liefere und er dafür dieselbe Menge an Gußeisen oder Eisenerzeugnissen in das kriegführende Land ausführe. Der Vertrag wird aber zur Neutralitätsverletzung, sobald die Klausel hinzugefügt wird, daß der neutrale Staat sich verpflichtet, die Ausfuhr von Eisen oder Eisenprodukten an den Kriegsgegner einzustellen oder beispielsweise auf 75% einzuschränken. Neutralitätswidrig ist ein Abkommen, in welchem der kriegführende Staat die Einfuhr von Öl in den neutralen Staat zu gestatten verspricht, unter der Be-

dingung, daß dieser die Ausfuhr gewisser Lebensmittel an den Kriegsgegner verbiete.

3. Bei dem System der britischen Einfuhr- und Ausfuhrsperrung liegen die Dinge nicht so, daß bloß die Angehörigen oder Bewohner des neutralen Staates an ihrer Durchführung beteiligt wären. Dieses System könnte ohne die Mitwirkung der neutralen Staaten selbst nicht funktionieren. Die britische Regierung hat im Ausfuhr- wie im Einfuhrland eine große Kontrollorganisation aufgezogen, die nicht nur Nachrichten über die Person und das Unternehmen des Verkäufers, seine Geschäftsbeziehungen, seine Geldgeber, seine Angestellten usw. sammelt. Sie läßt den Einkäufer wie den Verkäufer vor und verlangt von diesen eidesstattliche Versicherungen, die Vorlegung ihrer Geschäftsbücher und Korrespondenz oder fordert die Nachprüfung durch britische Buchprüfer in den eigenen Geschäftsräumen dieser Firmen. Die Fragen und Nachprüfungen beziehen sich auf die intimsten Einzelheiten des Geschäftsbetriebs, auf Dinge, die der Geschäftstreibende geheim zu halten pflegt und deren Preisgabe sein eigener Heimatstaat nicht von ihm fordert. Weigert sich ein Geschäftsinhaber, einem dieser Verlangen nachzukommen, so wird ihm die Ausstellung des Navicerts verweigert; eine solche Verweigerung kommt im Überseehandel dem Verbot der Ausfuhr gleich.

Die Tätigkeit der britischen Kontrollbeamten in den neutralen Ländern ist Ausübung hoheitlicher Befugnisse, die nur dem neutralen Staat zustehen. Kein Handels- oder Konsularvertrag, keine Regel des gemeinen Kriegs- oder Friedensrechtes gestattet einen so schweren Eingriff in die Souveränität des neutralen Staates¹⁰⁹⁾, gestattet die Vornahme derartiger amtlicher Untersuchungen, die wohl nach der Verfassung und Gesetzgebung der meisten neutralen Staaten nicht einmal den eigenen Beamten erlaubt ist. Der neutrale Staat selbst darf nicht mehr seine Ausfuhr regeln, die Einfuhr bestimmen, für die Lebensinteressen seiner Angehörigen sorgen. Über Ein- und Ausfuhr bestimmt willkürlich ein fremder Staat ausschließlich nach seinen eigenen Wirtschafts- und Kriegsinteressen. Dabei wird der neutrale Staat überhaupt nicht um seine Meinung oder Zustimmung gefragt, sondern er muß hinnehmen, was die britische Regierung beschließt, und kann höchstens den Versuch machen, im Verhandlungswege diese oder jene Milderung in nebensächlichen Punkten gegen das Opfer der Zustimmung zu den Grundlagen des Sperrsystems zu erkaufen.

Unter der Souveränität eines Staates versteht man, daß er seine Angelegenheiten durch eigene Organe ordnet. Es bedarf keines Wortes

¹⁰⁹⁾ Vgl. die Note des amerikanischen Staatssekretärs an die britische Regierung vom 30. März 1915, die in der britischen Ein- und Ausfuhrsperrung eine unberechtigte Verneinung der Souveränitätsrechte der neutralen Staaten sieht. *Foreign Relations*, 1915 Suppl., S. 156.

darüber, daß die Einrichtung der britischen Kontrollorganisation in den neutralen Ländern, die es der britischen Regierung ermöglicht, die Ein- und Ausfuhr dieser Länder nach Gutdünken zu bestimmen, ein Eingriff von ungewöhnlicher Schwere in die Souveränität dieser Staaten ist, die auf dem Gebiet des Ausfuhr- und Einfuhrhandels über See ihre Selbstbestimmung verloren haben. Die neutralen Staaten, die die Tätigkeit der britischen Kontrollorganisation in ihrem Lande dulden, können nicht mehr zu den vollsouveränen Staaten gerechnet werden. Nicht in Bern oder in Athen, nicht in Lissabon oder Belgrad, ebensowenig wie früher im Haag oder in Oslo kann die Regierung bestimmen, mit welchen Lebensmitteln sie ihre Bevölkerung versehen, mit welchen Rohstoffen sie ihre Industrie versorgen, mit welchen Futtermitteln sie ihre Landwirtschaft unterstützen will. Darüber bestimmt allein die britische Regierung in London. Und die neutralen Regierungen fügen sich.

Die britischen Maßnahmen verletzen nicht bloß die Souveränität der neutralen Staaten, sondern auch deren Neutralität. Es ist eine Neutralitätsverletzung, wenn ein kriegführender Staat auf dem Gebiet des neutralen Staates eine Organisation errichtet, durch die er die Kriegführung betreibt. Der Wirtschaftskrieg ist Krieg im Rechtssinn. So wenig der Kriegführende auf neutralem Gebiet Werbestellen errichten, funkentelegraphische Stationen anlegen darf¹¹⁰⁾, so wenig kann er das neutrale Gebiet mißbrauchen, um auf dieses Gebiet die Führung des Handelskriegs zu verlegen. Das geltende Seekriegsrecht gestattet lediglich auf hoher See die Untersuchung neutraler Schiffe auf Bannware, die von Einheiten der Seestreitkräfte der Kriegführenden durchgeführt werden darf. Das geltende Recht kennt keine Vorschrift, die es einer Kriegspartei erlaubt, im neutralen Gebiet durch zivile Behörden beliebiger Art die gesamte Ein- und Ausfuhr über See zu regeln.

Der neutrale Staat ist verpflichtet, jede Verletzung seiner Neutralität durch einen Kriegführenden mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln abzuwehren. Er genügt seiner Neutralitätsverpflichtung nicht, wenn er sich mit einem Protest oder einer Rechtsverwahrung begnügt. In diesem Falle wäre eine Abwehr der neutralitätswidrigen Zumutungen Großbritanniens durch nichtkriegerische Mittel durchaus möglich gewesen. Die neutralen Staaten hätten z. B. die Ausfuhr nach Großbritannien so lange sperren und ihren Schiffen die Fahrt auf England so lange untersagen können, bis die britische Regierung von ihren Maßnahmen, die schwere Verletzungen der Souveränität und Neutralität dieser Staaten bedeuten, absah. Unterläßt es ein neutraler Staat, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Abwehr einer so schweren Neu-

¹¹⁰⁾ Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907, Art. 3, 4.



tralitätsverletzung durch die eine Kriegspartei anzuwenden, so begeht er selbst eine Rechtsverletzung.

Ein solches Verhalten eines neutralen Staates ist als eine Verletzung der Grundpflichten der Neutralität anzusehen, nämlich der Pflicht, jede Unterstützung der Kriegführung einer Kriegspartei zu unterlassen, und der Pflicht zur gleichmäßigen unparteiischen Behandlung der beiden Kriegsparteien. Der neutrale Staat ist verpflichtet, mit allen Mitteln, insbesondere mit seiner Gesetzgebung, dem neutralitätswidrigen Verhalten des Kriegführenden in seinem Lande entgegenzutreten und die Aus- und Einfuhr von Waren unter britischer Kontrolle zu verbieten. Solange der neutrale Staat sich nicht mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Verletzung seiner Neutralität wehrt und solange er selbst die Grundpflichten der Neutralität nicht wahrt, kann der verletzte kriegführende Staat alle bereits erwähnten Rechtsmittel gebrauchen, um der Neutralitätsverletzung entgegenzutreten. Versuchte der neutrale Staat, der seine Neutralität selbst verletzt hat, das Schutzrecht für die Schiffe und Güter, also für das Eigentum seiner Angehörigen, der verletzten Kriegspartei gegenüber auszuüben, so brauchte er, wegen seiner eigenen Rechtsverletzung, nicht gehört zu werden. Beschwerft er sich wegen der Wegnahme oder der Zerstörung von Gütern und Schiffen, die unter feindlicher Kontrolle und unter der angegebenen Neutralitätsverletzung fahren, so beruft sich der neutrale Staat zur Geltendmachung seines Anspruchs auf die Verletzung einer ihm obliegenden Verpflichtung, nämlich auf die Unterlassung der Wahrung seiner Neutralität, und muß darum mit seinem Anspruch abgewiesen werden¹¹¹⁾.

In einzelnen neutralen Ländern hat man diesen Zusammenhang der Dinge wohl erkannt und eingesehen, daß es neutralitätswidrig ist, das Gebaren der britischen Behörden im eigenen Lande zu dulden. Darum sind da und dort Vorschriften erlassen worden, die den Angehörigen verbieten, sich der britischen Kontrolle zu unterwerfen. So hat z. B. das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement durch eine Verfügung vom 2. November 1939 den im Schweizerischen Zollgebiet niedergelassenen Personen und Firmen untersagt, Erklärungen abzugeben, mit denen sie sich verpflichten oder sonst irgendwie bereit erklären, sich einer Kontrolle durch ausländische Stellen oder durch deren Beauftragte zu unterziehen¹¹²⁾.

Die belgische Regierung hat durch Verordnung mit Gesetzeskraft vom 30. November 1939 bestimmt:

¹¹¹⁾ Vgl. das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Serie B Nr. 15, S. 26; vgl. auch das Urteil Serie A/B Nr. 44, S. 24.

¹¹²⁾ Schweizerisches Handelsamtsblatt vom 3. November 1939, S. 2243.

»Il est interdit à toutes personnes physiques ou morales établies sur le territoire du Royaume de remettre en Belgique ou à l'étranger, à des gouvernements belligérants ou à leurs agents, aux fins d'obtenir laissez-passer ou libération de marchandises susceptibles d'être considérées comme contrebande de guerre, des déclarations aux termes desquelles elles accepteraient de se soumettre, en Belgique, à un contrôle de la part d'offices ou de fonctionnaires relevant des dits gouvernements«¹¹³⁾.

Die belgische Regierung begründete den Erlaß ihrer Vorschriften mit der Behauptung

»qu'il est nécessaire et urgent de compléter les mesures prises pour assurer l'approvisionnement du pays en denrées ou marchandises indispensables à la vie de la Nation, ainsi qu'il est nécessaire de prévenir et réprimer les abus pouvant porter atteinte à la liberté du commerce.«

Mit dieser Begründung gibt die belgische Regierung zu, daß sie verpflichtet ist, den britischen Rechtsverletzungen, die mit dem beschönigenden Ausdruck »Mißbräuche« bezeichnet werden, entgegenzutreten.

4. Anders liegt der Fall, wenn die Regierung des neutralen Staates selbst bei der Durchführung der britischen Ein- und Ausfuhrsperr mitwirkt. So hat, wie oben gezeigt, die Niederländische Regierung einen zentralen Kontrollapparat, die Allgemeine Niederländische Einfuhrzentrale, gegründet. Durch die Zentralisierung kann die Niederländische Regierung die Einfuhr und Ausfuhr auf leichte Weise kontrollieren und kontingentieren. Dieser ganze niederländische Apparat dient zur Durchführung der Vorschriften, die die britische Regierung der niederländischen über die Unterbindung einer Ausfuhr nach Deutschland und einer Einfuhr von dort gemacht hat und die in dem britisch-niederländischen Geheimabkommen niedergelegt sind. Die niederländische Regierung hat eine eigene Behörde neu ins Leben gerufen und sich damit unmittelbar an der rechtswidrigen Ein- und Ausfuhrsperr beteiligt und der britischen Regierung auf diese Weise die Verletzung der Neutralität ihres eigenen Landes ermöglicht. Ebenso ist eine aktive Mitwirkung bei Rechtsverletzungen der britischen Regierung festzustellen, wenn die Regierung des neutralen Staates sich verpflichtet, bei der Aufstellung der schwarzen Listen mitzuwirken, oder verspricht, monatliche Berichte über die Einfuhr und den Umfang der Ausfuhr in den verschiedenen Warengattungen nach den verschiedenen neutralen Ländern und in das Gebiet des Kriegsgenners zu liefern. Erst diese Angaben setzen die britische Regierung in die Lage, die Ausfuhr aus dem neutralen Gebiet durch entsprechende Drosselung der Einfuhr in dasselbe zu beschränken oder zu verhindern.

In den Garantieverträgen, die die britische Regierung mit einer Reihe von neutralen Staaten abgeschlossen hat, ist vorgesehen, daß eine

¹¹³⁾ Moniteur belge vom 2. Dezember 1939, S. 8150; für Schweden vgl. Svensk Författningssamling 1939, Nr. 950.

Gemischte Kommission über Ausnahmen von den Ausfuhrverboten im einzelnen Fall und über die Erhöhung des aus dem Jahresdurchschnitt der Jahre 1936, 1937 und 1938 sich ergebenden Ausfuhrkontingents zu entscheiden habe. Auch ohne daß ein besonderer Vertreter des französischen Blockadeministeriums in der Gemischten Kommission seinen Sitz hat, wie z. B. in der französisch-belgischen, wird anzunehmen sein, daß die Entscheidungen dieser Kommission nie zugunsten des Deutschen Reiches ausfallen und die Ausnahmen von den Ausfuhrverboten und die Erhöhung der Ausfuhrkontingente nur im Interesse der Alliierten gewährt werden. Die Einsetzung einer Gemischten Kommission bedeutet, daß der neutrale Staat sich der Entscheidung Großbritanniens, früher auch Frankreichs, in den wichtigsten Fragen seines Handelsverkehrs, insbesondere seiner Ausfuhr, unterwirft.

Die neutrale Regierung hat damit nicht bloß der Grundverpflichtung eines neutralen Staates zur gleichmäßigen und unparteiischen Behandlung der Kriegsgegner zuwidergehandelt, sondern sie ist darüber hinaus zu einer dauernden Unterstützung der Kriegführung der einen Kriegspartei übergegangen, deren entscheidende Bedeutung für die Führung des Wirtschaftskrieges der britische Minister Cross selbst im Unterhaus hervorgehoben hat. Die andere Kriegspartei kann daher Wiedergutmachung dieser Rechtsverletzung, Beseitigung der neutralitätswidrigen Unterstützung des Gegners verlangen und im Repressalienwege mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln vorgehen, um die neutrale Regierung zu zwingen, ihr neutralitätswidriges Verhalten aufzugeben und sich gegen die britische Verletzung ihrer Neutralität zu wehren. Nach dem früher Ausgeführten kann die deutsche Regierung auch Großbritannien gegenüber zu Repressalien greifen wegen der britischen Neutralitätsverletzungen. Die Wirkungen dieser Repressalienmaßnahmen müßte die neutrale Regierung sich auch dann gefallen lassen, wenn das Deutsche Reich ihr gegenüber nicht ebenfalls ein Recht auf Repressalien hätte.

IX. Die Stellung der Neutralen zu Artikel 16.

Das Verhältnis der neutralen Staaten zum britischen Wirtschaftskrieg hat einen eigentümlichen Wandel durchgemacht. Im Weltkrieg haben sich die meisten Staaten von Großbritannien und seinen Alliierten dazu bestimmen lassen, die rechtswidrige Ein- und Ausfuhrsperrung gegen Deutschland und seine Verbündeten zu dulden oder aktiv zu unterstützen. Nach Beendigung des Weltkrieges sind die neutralen Staaten dem Völkerbund beigetreten und haben dabei die Verpflichtung des Artikels 16 der Völkerbundssatzung übernommen, der sie im Falle eines Bundeskrieges, also eines britischen Krieges, dazu verpflichtet, gegen den Gegner Großbritanniens den Wirtschaftskrieg zu führen und dieselben Maßnahmen zu ergreifen, die Großbritannien im Weltkrieg

als erfolgreich erprobt zu haben glaubte. Denn Artikel 16 ist die Kodifikation der britischen Kriegspraxis aus dem Weltkrieg. Die Verfasser der Völkerbundssatzung haben den Artikel 16 in der Absicht formuliert, für die Völkerbundskriege, d. h. für die britischen Kriege, die Neutralität abzuschaffen; sie waren sich dessen voll bewußt, daß die Erfüllung der Pflichten aus Artikel 16 mit der Neutralität unvereinbar ist.

Trotzdem haben die sogenannten neutralen Staaten ihren Eintritt in den Völkerbund erklärt und unter ihnen auch die Staaten, die ein dringendes Interesse hatten, an künftigen Kriegen nicht beteiligt zu sein. Die neutralen Staaten haben sich durch den Eintritt in den Völkerbund der Möglichkeit begeben, in einem künftigen britischen Krieg sich für neutral zu erklären. Das traf in erhöhtem Maße für die Schweiz zu, die als dauernd neutralisierter Staat schon in Friedenszeiten die Pflicht hat, sich von allen Abkommen fernzuhalten, die sie im Falle eines Krieges zur Unterstützung einer Kriegspartei verpflichten könnte. Wie bedenklich gerade ihr Eintritt in den Völkerbund vom Rechtsstandpunkt aus war, geht aus der angeführten Botschaft des Bundesrats vom 4. August 1919 hervor, in der gesagt ist:

»Dagegen nahm der damals (März 1919) in Paris weilende Chef des Politischen Departements die Gelegenheit wahr, mit einigen der leitenden Staatsmänner über die Neutralitätsfrage zu sprechen. Es ergab sich dabei, daß an einzelnen Stellen Geneigtheit bestand, unserer besonderen Stellung Rechnung zu tragen¹¹⁴⁾. Andererseits ließen die Verhandlungen der neutralen Konferenz keinen Zweifel übrig, daß die Haupturheber des Völkerbundsentwurfes die Annahme der aus Artikel 16 fließenden Pflichten als etwas Undiskutierbares, als den Kernpunkt der neuen Ordnung betrachteten und daß nur hinsichtlich der aktiven Mithilfe bei militärischen Unternehmungen die Glieder des Völkerbundes ihre Entschließung sich vorbehalten könnten«¹¹⁵⁾.

Trotz dieser Kenntnis von dem Kernpunkt der Völkerbundssatzung wollte der Schweizerische Bundesrat in diesem Bund die neue Organisation der Welt erblicken, der die Schweiz grundsätzlich angehören müsse. Und dies, obwohl über die enge Verbindung zwischen der Völkerbundssatzung und dem Versailler Vertrag die Botschaft des Bundesrats selbst einen Überblick gibt. Der Bundesrat glaubte, das außenpolitische Risiko des Beitritts übergehen zu können, weil der Völkerbund zusätzliche Sicherheiten biete¹¹⁶⁾.

Der abessinisch-italienische Krieg hat den kleineren europäischen Staaten gezeigt, welche Schwierigkeiten und Gefahren der Artikel 16

¹¹⁴⁾ An anderer Stelle gedenkt die Botschaft des Verständnisses, das Poincaré, Clémenceau und Orlando der eigenartigen Stellung und Aufgabe der Schweiz bei diesen Verhandlungen entgegengebracht haben. Die britischen Vertreter werden nicht erwähnt.

¹¹⁵⁾ a. a. O., S. 29.

¹¹⁶⁾ Schindler, Die schweizerische Neutralität 1920—1938, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 416; von Merkatz, ebendort Bd. VI, S. 387 ff.

für sie enthalten sollte, zumal im Hinblick auf das bedrohliche Anwachsen der politischen Spannungen in Europa¹¹⁷⁾. Die Schweiz und andere Staaten kehrten wenigstens auf halbem Wege wieder zu der alten Neutralitätspolitik zurück. Im Verlaufe dieser Bewegung erklärten eine Reihe von Staaten, daß das Sanktionssystem unter den gegenwärtigen Bedingungen und wegen der in den letzten Jahren befolgten Praxis nach ihrer Auffassung einen nicht obligatorischen Charakter habe, und zwar für alle Mitglieder des Völkerbundes¹¹⁸⁾.

Die Schweiz¹¹⁹⁾ hat am 29. April 1938 eine Denkschrift übersandt; in dieser wies sie auf die Veränderung der Lage hin, nämlich darauf, daß der Völkerbundspakt in gewissen seiner wesentlichsten Bestimmungen nicht angewendet worden sei und daß das Sanktionssystem nicht in allen Fällen funktioniert habe. Statt sich zur Universalität zu entwickeln, sehe sich der Völkerbund der Mitwirkung wichtiger Staaten beraubt: die Vereinigten Staaten von Amerika seien nicht beigetreten, und vier große Länder, darunter zwei Nachbarn der Schweiz, hätten ihn verlassen.

»Die Schweiz kann sich angesichts ihrer einzigartigen Lage nicht mit einem fakultativen Sanktionssystem abfinden. Ihre Neutralität darf nicht von den Umständen abhängen, sie ist ein für alle Mal gegeben. Ihre Stärke beruht auf ihrer Klarheit und auf ihrem immerwährenden Bestand.

Die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen würde sich heute für die Schweiz als illusorisch erweisen. Wenn sie zu wirtschaftlichen Druckmitteln griffe, würde sich die Schweiz der schweren Gefahr aussetzen, so behandelt zu werden wie ein Staat, der militärische Maßnahmen trifft¹²⁰⁾.«

Am 14. Mai 1938 faßte der Völkerbundsrat einen Beschluß über den schweizerischen Antrag, in welchem er von der unter Berufung auf die ständige Neutralität kundgegebenen Absicht der Schweiz, in keiner Weise jemals wieder bei der Anwendung der Sanktionen teilzunehmen, Kenntnis nimmt und erklärt, daß die Schweiz zu einer Mitwirkung nicht mehr aufgefordert würde. Damit war die Schweiz von dem Irrweg zurückgekommen, auf den sie die unrichtige Rechtsauffassung des Bundesrats, daß die Neutralitätspflichten sich nicht auf das Gebiet des Wirtschafts-

¹¹⁷⁾ Göppert; Die letzte Entwicklung des Sanktionssystems in Genf, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. XXIII, S. 283 ff.

¹¹⁸⁾ Das amtliche Communiqué über die am 23. und 24. Juli 1938 in Kopenhagen abgehaltene Konferenz der Außenminister von Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg, Norwegen, Holland und Schweden ist in dieser Zeitschrift Bd. IX, S. 164 abgedruckt.

¹¹⁹⁾ Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Neutralität der Schweiz im Völkerbund vom 3. Juni 1938, S. 840 ff.; Journal Officiel, XIX^e année, No. 5—6, Mai/Juni 1938, S. 311 f., 368 ff., 385 ff.

¹²⁰⁾ Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Neutralität im Völkerbund vom 3. Juni 1938, Schweizerisches Bundesblatt 1938 I, S. 849 ff.; Schindler, a. a. O., S. 440.

kriegs erstreckten, gebracht hatte. Von neuem haben diese Verhandlungen im Völkerbund klargestellt, daß Führung des Wirtschaftskrieges Kriegführung ist und mit Neutralität sich nicht vereinbaren läßt.

Auch in anderen Ländern begann man endlich einzusehen, welche Gefahr für die Existenz des Staates die durch die Unterzeichnung des Artikels 16 gegebene Blankovollmacht mit sich bringen mußte. In der niederländischen Ersten Kammer fand am 17. März 1937 eine Aussprache über die Versuche zur Abschwächung der sich aus Artikel 16 ergebenden Verpflichtungen statt. Dabei erklärte der niederländische Außenminister de Graeff:

»Ich setze einmal den Fall, daß morgen — ich vermeide es immer gern, bestimmte Länder beim Namen zu nennen, aber ich muß es hier doch wohl einmal tun — Deutschland in einen Krieg verwickelt und als Angreifer betrachtet wird, dann glaube ich nicht, daß es hier ein Mitglied in der Kammer gibt, das annehmen würde, daß Deutschland gelassen zusähe, wenn unsererseits weittragende wirtschaftliche Sanktionen gegen es angewendet werden. Eher würde zu erwarten sein, daß wir sofort überrannt oder daß derartige Repressalien ergriffen werden würden, daß uns dadurch unsere gesamte wirtschaftliche Existenzmöglichkeit genommen würde¹²¹⁾.«

Man war sich also in den Niederlanden über die notwendigen Folgen, die die Führung des Wirtschaftskriegs nach Artikel 16 haben mußte, vollständig im klaren. Und gerade diese Erkenntnis ist es gewesen, die die kleineren europäischen Staaten bestimmt hat, sich von der Verpflichtung zur Führung des Wirtschaftskriegs nach Artikel 16 loszusagen. Von diesem Stand der Dinge hat die Völkerbundsversammlung im September 1938 Kenntnis genommen und damit ihre Zustimmung erteilt. Es war eingetreten, was die britische Regierung in ihrem oben erwähnten Schreiben an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939 den vollständigen Zusammenbruch des Völkerbundes nannte.

Als England und Frankreich am 3. September 1939 dem Deutschen Reich den Krieg erklärt hatten, leiteten sie sofort den Wirtschaftskrieg und zwar in der schärfsten Form ein, die er während des Weltkrieges angenommen hatte. Die Maßnahmen, die insbesondere Großbritannien zur Durchführung der Ein- und Ausfuhrsperrung gegen Deutschland ergriffen hat, sind bereits dargestellt. Es sind die gleichen Maßnahmen, die nach Artikel 16 des Völkerbundspakts im Falle eines britischen Krieges die übrigen Mitglieder des Bundes zu ergreifen verpflichtet sein sollten. Wenn auch in dem Fall, für den Artikel 16 geschaffen war, das so fein ausgedachte System der rechtlichen Verpflichtungen der Neutralen nicht funktionierte, so hat es die britische Regierung durch rück-

¹²¹⁾ Handelingen der Staten-Generaal, 1. Kammer, 1936—37, S. 398; von Tabouillot, Erklärungen der niederländischen und der belgischen Regierung zu Art. 16 der Völkerbundssatzung, diese Zeitschrift Bd. VII, S. 394 ff.

sichtslose Ausnützung aller ihr zur Verfügung stehenden Machtmittel doch verstanden, eine mehr oder minder starke Mitwirkung der neutralen Staaten an dem britischen Wirtschaftskrieg durchzusetzen.

Der ursprüngliche Plan Großbritanniens, der seine Verkörperung in Artikel 16 des Völkerbündspaktes gefunden hat, war, in einem Zwangsbündnis die Staaten der Welt zu Kampfgenossen gegen den Kriegsgegner Englands zu einen. Der Plan ist mißglückt. Der politische Druck hat es nur zustande gebracht, aus den neutralen Staaten Mithelfer zu machen. Als rechtlich verpflichtete Bundesgenossen hätten diese Staaten selbständig gegen das Deutsche Reich Krieg führen, also dieselben Sperrmaßnahmen anordnen müssen, die Großbritannien verhängte. Da diese Staaten den Eintritt in den Krieg an der Seite Großbritanniens verweigerten, hat dieses seine eigene Kriegsorganisation im Wege der Macht auf die neutralen Länder ausgedehnt und führt seinen Wirtschaftskrieg von diesen Ländern aus mit seinen eigenen Organen. Die neutralen Staaten haben sich zum unmittelbaren Werkzeug der britischen Kriegführung machen lassen, sei es, daß sie der Tätigkeit der britischen Kriegsorganisation in ihren Ländern freien Spielraum gewähren, sei es, daß sie eigene Behörden zu diesem Zweck zur Verfügung stellen.

Nach dem ersten Plan, bei einer Kriegführung mit Hilfe des Artikels 16, sollten die Kriegsmaßnahmen, insbesondere die des Wirtschaftskrieges, ohne Rücksicht auf geltendes Völkerrecht und bestehende Verträge getroffen werden. Hier gab es keine Neutralen mehr, die ein selbständiges Recht gegenüber den Übergriffen Großbritanniens hätten geltend machen können; sie waren als Bundesgenossen verpflichtet, den Befehlen der britischen Regierung Folge zu leisten.

Nachdem dieser Plan gescheitert war, hat die britische Regierung mit Hilfe ihrer politischen und wirtschaftlichen Machtmittel sowie ihrer Flotte die neutralen Staaten in mehr oder weniger weitgehender Weise in den britischen Wirtschaftskrieg eingespannt; sie hat es aber nicht erreicht, das Recht der Neutralität aufzuheben, vielmehr bleibt der britische Wirtschaftskrieg in allen seinen Teilen eine Kette von Dauerverletzungen des geltenden Kriegs- und Neutralitätsrechts. Die Teilnahme an ihnen macht die Neutralen zu Gehilfen am Rechtsbruch.

X. Die Universalität des britischen Krieges.

Der britische Krieg als Wirtschaftskrieg ist ein universeller Krieg. Nach zwei Richtungen: der britische Krieg richtet sich nicht bloß gegen den feindlichen Staat, sondern gegen jeden einzelnen seiner Angehörigen. Der britische Krieg ist ein Krieg gegen das feindliche Eigentum. Es ist eine durchsichtige Verdrehung der Tatsachen, wenn von britischer Seite behauptet wird, die wirtschaftliche Organisation der totalitären Staaten zwingt zur Abänderung des Prisen- und Seebeuterechts. Die Engländer

haben die Ein- und Ausfuhrsperrung schon seit Jahrhunderten in derselben Weise wie heute geübt, ohne Rücksicht auf das politische oder wirtschaftliche Regime ihres Gegners. Das heute geltende Seekriegs- und Neutralitätsrecht ist zum grossen Teil als Abwehr gegen den hemmungslosen Handelskrieg der Briten geschaffen. Die Rechtsregeln für den Handelskrieg sind mit Zustimmung der Regierung Grossbritanniens zustande gekommen; sie durch einseitigen Akt aufzuheben, ist ihr nicht möglich.

Und weiter: der britische Krieg richtet sich nicht bloß gegen den feindlichen Staat, sondern gegen alle Staaten der Welt. Er will nicht nur die direkte Zufuhr von kriegswichtigen oder sonstigen Gütern nach Deutschland, Italien und den besetzten Gebieten absperren; sein Ziel ist, auch jede Möglichkeit einer indirekten Versorgung über See zu verhindern. Darum soll jede Einfuhr in europäische Staaten, von denen aus die Weiterleitung auf dem Landwege nach dem Deutschen Reich, Italien und den besetzten Gebieten möglich wäre, kontrolliert und verhindert werden. Die Kontrolle wird sogar bis nach Ost-Asien ausgedehnt; um einen etwaigen Transport durch das Gebiet der Sowjetunion zu untersagen. Wie die Einfuhr nach Europa, so wird die Ausfuhr der nicht-europäischen Kontinente unter britische Kontrolle gestellt.

Die Kriegführung Grossbritanniens duldet keine Neutralen. Sie zwingt dritte Staaten zur Mitwirkung am rechtswidrigen Handelskrieg, also nach britischer Auffassung an dem entscheidenden Teil der Kriegführung. Sie nötigt dadurch den Gegner zu berechtigter Abwehr, gerade gegenüber den Neutralen. Die britische Kriegführung ist ihrem ganzen Wesen nach angelegt auf die Ausweitung des Krieges auf neutrale Staaten.

Die widerrechtliche Kriegführung Grossbritanniens hat folgende Lage geschaffen: Das Deutsche Reich, in berechtigter Abwehr der rechtswidrigen Maßnahmen der britischen Ein- und Ausfuhrsperrung, ist genötigt, gegen Grossbritannien mit derselben Waffe zu kämpfen und mit den ihm zur Verfügung stehenden Kriegsmitteln die britische Einfuhr zu hindern. Die neutralen Staaten können sich vor den Gefahren des Krieges schützen, wenn sie es unterlassen, ihre Schiffe in die zum Kriegsgebiet gewordenen britischen Gewässer zu schicken. Ganz anders Grossbritannien: Es untersagt nicht bloß den überseeischen Handel der neutralen Staaten mit dem Deutschen Reich; es behindert und verhindert den neutralen Seehandel der ganzen Welt und auf allen Meeren. Es übt mit brutaler Gewalt eine Weltherrschaft aus, der gegenüber es keine Souveränität und keine Neutralität gibt. Das hat Kriegsminister Eden in seiner Rede vom 14. August 1940 mit aller Offenheit bestätigt, indem er sagte¹²²⁾:

Modern wars required the command of world resources, and to have these resources at command seapower was the first essential.

¹²²⁾ Times vom 15. August 1940.