

Die Vereinigten Staaten und die Rechte der Neutralen im Seekriege*)

John H. Spencer

Der kürzlich eingetretene radikale Wechsel in der Haltung Amerikas gegenüber der Doktrin der Freiheit der Meere, der auf den ersten Blick in solchem Gegensatz zu der von Amerika bis zum 6. April 1917 geführten Politik zu stehen scheint, kann nur aus den Entwicklungen der Nachkriegszeit verstanden werden. Diese ist durch den festen Willen der amerikanischen Nation gekennzeichnet, um jeden Preis die Teilnahme an einem neuen Krieg zu vermeiden. Welche Haltung sollte sie beim Ausbruch neuer Feindseligkeiten einnehmen? Die in der Vorkriegszeit geltende Doktrin der Neutralität und der Freiheit der Meere hatte nicht genügt, Amerika von dem europäischen Konflikt fernzuhalten. Wenn sich nun die Neutralität bei fremden Streitigkeiten als ungenügender Schutz erweisen sollte, gab es dann für die Vereinigten Staaten ein anderes Mittel zur Sicherung ihrer Unversehrtheit als den Versuch, den Ausbruch von Feindseligkeiten überhaupt zu verhindern? Und doch haben die Vereinigten Staaten gerade in der Frage der Feststellung der Mittel zur Wahrung des Friedens stärkste Zurückhaltung gezeigt.

Diese Unsicherheit der Vereinigten Staaten bezüglich ihrer Haltung in einem zukünftigen Kriege zeigt sich in einer verhältnismäßig langen Periode (1920—1929) der Nachkriegszeit darin, daß sie versuchten, an ihrer traditionellen Politik betreffs der Freiheit der Meere festzuhalten.

Wie zur Zeit des Vertrages von Gent, der einen um die Frage der Freiheit der Meere geführten Krieg beendete, in dem aber die vertragsschließenden Teile, Großbritannien und die Vereinigten Staaten, dieses Problem, das der casus belli gewesen war, in keiner Weise regelten¹⁾, so unterzeichneten die Vereinigten Staaten, die aus demselben Grund in den Weltkrieg eingetreten waren, und die den Grundsatz der Freiheit der Meere als Punkt 2 der 14 Punkte, den dann Großbritannien herausmanövrierte, verkündet hatten, die Verträge von Versailles und von

*) Übersetzt von Cornelia Bruns.

¹⁾ Vgl. den Vertrag von Gent vom 24. Dezember 1814. Malloy, *Treaties and Conventions between the U. S. and other Powers*, vol. I, S. 612.

Berlin, die das Problem der Freiheit der Meere gleichfalls völlig in der Schwebe lassen.

Auch in den folgenden Jahren wurde kein Versuch unternommen, mit Deutschland oder Großbritannien die Streitfragen über die Rechte der Neutralen zu schlichten.

Obgleich die Frage der Verwendung von U-Booten in Kriegszeiten, die den Haupt-Streitpunkt zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten in der Frage der Rechte der Neutralen gebildet hatte, auf der Konferenz von Washington im Jahre 1922 erörtert wurde, bleibt diese Frage doch weiterhin offen, weil Deutschland nicht an den Verhandlungen teilnahm.

Andererseits waren die Vereinigten Staaten während dieser Zeit hinsichtlich ihrer Meinungsverschiedenheiten mit Großbritannien über die Freiheit der Meere einer Lösung nicht näher gekommen. Die schwierigen Fragen, in denen die beiden Länder während des Krieges so scharf voneinander abgewichen waren, wurden auf der Washingtoner Konferenz von 1921/1922 nicht behandelt, und die über die Verwendung von U-Booten und Giftgasen getroffene Vereinbarung ²⁾, die mangels Ratifikation noch nicht in Kraft getreten ist, betraf Angelegenheiten, die niemals zwischen den beiden Mächten streitig gewesen waren ³⁾. Die Frage der Freiheit der Meere wurde zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten auf der im Jahre 1927 in Genf abgehaltenen Flottenkonferenz nicht einmal erörtert. Als schließlich die beiden Staaten im selben Jahr durch einen Notenaustausch die Ansprüche aus der Periode vor Amerikas Eintritt in den Weltkrieg regelten, behielt sich jeder das Recht vor,

»to maintain in the future such position as it may deem appropriate with respect to the legality or illegality under international law of measures such as those giving rise to claims covered by the immediately preceding paragraph, it being specifically understood that the juridical position of neither government is prejudiced by the present agreement« ⁴⁾.

Wegen des scheinbar unversöhnlichen Gegensatzes zwischen der englischen und der amerikanischen Auffassung hielten gewisse amerikanische Publizisten den Versuch einer Kodifikation der Rechte der Neutralen und der Kriegführenden im Seekrieg, wenigstens im Augenblick, für aussichtslos ⁵⁾.

Die Vereinigten Staaten haben es also in den ersten 10 Jahren nach

²⁾ Documentation Internationale II, 493.

³⁾ Vgl. Déclaration de la Haye de 1899 concernant l'interdiction de l'emploi des gaz asphyxiants ou délétères.

⁴⁾ Notenaustausch vom 19. Mai 1927, Treaty Serie 1927 No. 14; Cmd. 2877.

⁵⁾ Vgl. Address of Rear Admiral Rodgers; American Society of International Law, Proceedings, 1929, S. 749, und Quigley »Is the Doctrine of the Freedom of the Seas obsolete?« Current History 1929, S. 54.

dem Ende des Weltkrieges abgelehnt, ihre Haltung hinsichtlich der Freiheit der Meere aufzugeben. Sie versuchten im übrigen, die Rechte der Neutralen auf hoher See in Übereinstimmung mit ihrer althergebrachten Politik nach Möglichkeit zu fördern. So unterzeichneten sie im Jahre 1922 den Vertrag von Washington, der die Verwendung von U-Booten und Giftgasen beschränkt, und im Jahre 1923 schlugen sie im Haag eine Regelung des Verhaltens feindlicher und neutraler Luftschiffe⁶⁾ vor, die als Diskussionsgrundlage auf der Konferenz diente. Die Verhandlungen mit den panamerikanischen Staaten (1925—1928) zeigen deutlich, daß die Vereinigten Staaten streng an dem Grundsatz der Neutralität und der Freiheit der Meere festhielten. So bestimmt Art. I des Entwurfs 26 des »American Institute of International Law« vom 25. Februar 1925, daß »in case of war between two or more countries, the American Republics consider it a duty to remain neutral . . .«⁷⁾. Diese Bestimmung ist im Entwurf IX über Neutralität zur See wiederholt, der vom internationalen Juristenkomitee in Rio de Janeiro⁸⁾ verfaßt wurde. Schließlich beruht auch das Abkommen über Neutralität zur See, das am 20. Februar 1928 in Havanna unterzeichnet wurde, auf den traditionellen Grundlagen der Neutralität und Freiheit der Meere⁹⁾. Von der gleichen Einstellung ging Präsident Hoover aus, als er am 11. November 1929 vorschlug, daß alle Schiffe mit Lebensmitteln der Wegnahme nicht unterliegen sollten¹⁰⁾.

Die Haltung Amerikas gegenüber dem Problem der Freiheit der Meere kommt deutlich zum Ausdruck in der sogenannten »Fifteen Cruisers Bill«, die der Kongreß der Vereinigten Staaten im Jahre 1929 annahm, und zwar infolge des Scheiterns der Verhandlungen mit Großbritannien in Genf im Jahre 1929 und in dem Bestreben, der Konferenz von 1930 zuzuvorkommen. Das Gesetz enthält zwei sich anscheinend widersprechende Artikel: der eine bezweckt die Verstärkung der amerikanischen Flotte, der andere sieht den Abschluß von Verträgen zur Regelung des Verhaltens der Neutralen im Seekrieg, einschließlich der Unverletzlichkeit des Privateigentums, vor¹¹⁾. Wir haben somit einen offiziellen Ausdruck der traditionellen amerikanischen Doktrin, insbesondere bezüglich der Unverletzlichkeit des Privateigentums, der sogen. »doctrine désintéressée des États-Unis«¹²⁾, gerade in dem Augenblick, wo durch die Flottenverstärkung eine derartige Doktrin überflüssig wird. Die Ver-

⁶⁾ Vgl. *Documentation Internationale: La Guerre aérienne, Revision des Lois de la Guerre, La Haye 1922/23. Annexe 3, S. 152.*

⁷⁾ *American Journal of International Law, Suppl., vol. 20, S. 361.*

⁸⁾ *Ibid., vol. 22, S. 259.*

⁹⁾ *Ibid., vol. 22, S. 151.*

¹⁰⁾ *U. S. Daily, November 12, 1929.*

¹¹⁾ *U. S. Statutes at Large. 70th Congress, Vol. 45, S. 1165, February 13, 1929.*

¹²⁾ Vgl. *La Pradelle, La Mer, S. 435.*

einigten Staaten wollten also eine Flotte bauen, um die Doktrin der Freiheit der Meere aufrechtzuerhalten oder, wie der Vorsitzende des mit der Bill befaßten Senatskomitees erklärt haben soll:

»If we cannot have an agreement regarding freedom of the seas (Section 5 of the Act); if the safety of our commerce must depend entirely on our navy, we will build a navy superior to Britain's.«¹³⁾

Warum hielten die Vereinigten Staaten so hartnäckig an einer nachgewiesenermaßen unzulänglichen Politik fest? Der Grund liegt auf der Hand: kein anderes System erschien durchführbar. Auf keinen Fall wollten die Vereinigten Staaten die Möglichkeit in Betracht ziehen, an irgendeinem Krieg beteiligt zu sein; das zeigt die amerikanische Politik während dieser Periode zur Genüge: Ablehnung der Mitgliedschaft im Völkerbund wegen Artikel 10 und 16 der Satzung; Abneigung gegen Sanktionen im allgemeinen¹⁴⁾; Vorschläge aus dieser Zeit für die sogenannte Ächtung des Krieges (Levinson 1922, Borah 1923¹⁵⁾ und der Briand-Kellogg-Pakt). Mit anderen Worten: wenn die amerikanische Nation von der Vorkriegsauffassung der Neutralität unbefriedigt war, so war sie noch weniger willens, den Preis zur Sicherung des Friedens zu zahlen. Angesichts dieser Verwirrung ließe die Politik der Vereinigten Staaten sich für diese Periode 1919—1929 am besten mit dem Ausdruck »watchful waiting« charakterisieren, den man auf Wilsons Neutralitätspolitik während des Krieges anwandte. Ihre Lage ließ sich mit der Großbritanniens 1907 im Haag vergleichen: als die Royal Commission damals in ihrem Bericht erklärt hatte, im Falle einer Blockade könne das Vereinigte Königreich nur drei Monate von den in englischen Lagerhäusern vorhandenen Vorräten bestehen, wußte es nicht, wo seine Interessen lagen und entschied, wie die Vereinigten Staaten gut 20 Jahre später, im Zweifelsfalle sei es das sicherste, der traditionellen Politik zu folgen.

Wir kommen damit zu der zweiten Phase der Nachkriegspolitik Amerikas. Eine neue Einstellung beginnt im Jahre 1929 in demselben Augenblick sichtbar zu werden, in dem die traditionelle Doktrin von der Freiheit der Meere offiziell von Präsident und Kongreß anerkannt wurde.

War wegen des englischen Widerstandes eine Einigung auf der Grundlage der Doktrin von der Freiheit der Meere nicht möglich, so schien die einzig denkbare Lösung die, die Anwendung dieser Doktrin zu vermeiden, bis eine neue Lösung erreicht werden könnte. Diese Ein-

¹³⁾ Berichtet bei Garner: Freedom of the Seas, American Journal of International Law, 1929, S. 363.

¹⁴⁾ Vgl. z. B. die Rede des Staatssekretärs Kellogg vom 30. 12. 1928, U. S. Daily, Dec. 31, 1928 und die Rede Hoovers v. 11. 11. 1929, *ibid.* Nov. 12, 1929.

¹⁵⁾ Vgl. International Conciliation, 1925, S. 94, 96.

stellung kam in einem in den amerikanischen »Foreign Affairs« erschienenen Artikel von C. P. Howell klar zum Ausdruck. Wenn die Kodifikation des Seekriegsrechts und der Rechte der Neutralen unmöglich ist, so liegt die einzige Lösung in »taking the prevention of hostilities anywhere as the essence of the problem of maintaining peace, and of uniting the naval powers in action or attitude to prevent hostilities. If hostilities do not begin they cannot spread; if they do not spread, they cannot align naval powers against each other on the basis of irreconcilable belligerent and neutral rights«¹⁶⁾.

Eine derartige Haltung war ausgesprochen unrealistisch, weil damals noch keine Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles in Vorschlag gebracht waren und bei der Abneigung Amerikas gegen die Anwendung von Sanktionen eine praktische Lösung unwahrscheinlich war. Doch eben diese Haltung führte über die Borah-Resolution für die Ächtung des Krieges zur Ratifikation des Briand-Kellogg-Paktes, der als solcher keine Handhabe zur Verwirklichung seiner Ziele bietet¹⁷⁾. Wenn man damit auch das Problem der Freiheit der Meere zu umgehen suchte, so lag dennoch die Hoffnung zugrunde, die traditionelle amerikanische Doktrin aufrechterhalten zu können. So kam es, daß Borah, gleichzeitig mit seinem Vorschlag zur Ächtung des Krieges, der die Beseitigung der Neutralität logisch zur Folge haben mußte, auf Kodifikation des Kriegs- und Neutralitätsrechts drängte¹⁸⁾. Auch der 1928 von Senator Burton gemachte Vorschlag eines Waffenembargos, das unparteiisch auf alle Kriegführenden Anwendung finden sollte, beruhte auf der Annahme der Neutralität.

Kurz nach dem Inkrafttreten des Briand-Kellogg-Paktes machte sich eine neue Einstellung gegenüber der Freiheit der Meere bemerkbar. Wenn die Vertragsparteien auf den Krieg als Mittel nationaler Politik verzichtet hatten und wenn, nach der Präambel des Paktes,

»any signatory Power which shall hereafter seek to promote its national interests by resort to war should be denied the benefits furnished by this Treaty«,¹⁹⁾

ist dann nicht die Neutralität aufgegeben? Nach Staatssekretär Kel-

¹⁶⁾ Foreign Affairs, Oct. 1929, S. 35.

¹⁷⁾ »I cannot state too emphatically that it (the U. S.) will not become a party to an agreement which directly or indirectly, expressly or by implication, is a military alliance. The U. S. cannot obligate itself in advance to use its armed forces against any other nation of the world.« Kellogg: The War-Prevention Policy of the U. S., Foreign Affairs, Supplement. 1928 S. XI.

¹⁸⁾ Siehe The Naval Problem Freedom and the Seas, »Round Table«, Bd. 18, S. 244.

¹⁹⁾ David Hunter-Miller; The Peace Pact of Paris, Document 39, S. 246. New York, London 1928.

logg²⁰⁾ würde zu den Vorteilen dieses Vertrages gehören, daß auf »unparteiliche Neutralität« ein Angreifer eben wegen der Verletzung des Paktes keinen Anspruch erheben könne. Es ist hier nicht der Ort, den juristischen Wert einer derartigen Behauptung zu prüfen. Es genügt vielleicht die Bemerkung, daß, wenn auch der Pakt seinem Wortlaut nach die Neutralitätsrechte nicht aufhob²¹⁾, wenigstens im Fall einer Verletzung des Paktes durch einen Angreifer eine Haltung strikter Neutralität von einem Vertragspartner doch nur mit Schwierigkeiten aufrechterhalten werden könnte. In der Tat würde es eine Verletzung des Paktes darstellen, wenn ein Vertragspartner den Angreifer seiner Neutralität versicherte. Außerdem wird angenommen, daß im Falle eines sogenannten privaten Krieges ein nicht kriegführender Staat, der sich durch den Pakt verpflichtet hatte, ausschließlich friedliche Mittel zur Schlichtung seiner Streitigkeiten zu verwenden, nicht die Mittel bewaffneter Neutralität oder des Geleits anwenden dürfe, um seine Rechte als nicht kriegführender Staat zu schützen²²⁾. Infolgedessen führt die doktrinaire Interpretation des Kellogg-Paktes zu einer Veränderung von großer Tragweite, wenn nicht theoretisch zur Abschaffung der Neutralität überhaupt.

Welchen Einfluß hat der Pakt auf die amerikanische These der Rechte der Neutralen gehabt? Wenn der Pakt aus dem Wunsch entstanden ist, den Frieden zu sichern, und wenn ein Vertragspartner den Pakt verletzt, so ist, nach der von der amerikanischen Regierung angenommenen Auslegung, die Bedeutung einer solchen kriegerischen Handlung zunächst eine Angelegenheit, die alle anderen Vertragspartner angeht²³⁾, und wenn dem so ist, dann verpflichtet ein Krieg oder ein drohender Krieg zur Konsultation, um erstens den Angreifer und zweitens die Maßnahmen oder die Haltung gegenüber

²⁰⁾ »... there can be no question as a matter of law that violation of a multi-lateral anti-war treaty through resort to *war* by one party thereto would automatically release the other parties from their obligations to the treaty-breaking State. Any express recognition of this principle of law is wholly unnecessary.« Rede vor der American Society of Intern. Law, April 1928, Proceedings 1928, S. 144. Vgl. »War as an Instrument of National Policy«, New York 1929, S. 228, und »Europäische Gespräche«, 1928 S. 394.

²¹⁾ Vgl. Hyde, C. C. An American Substitute for British Blockades, Foreign Affairs, July 1929, S. 630.

²²⁾ Vgl. Quincy Wright in »Proceedings of the American Society of International Law«, 1926, S. 82.

²³⁾ Staatssekretär Stimson, Address before the Council on Foreign Relations »But now under the covenants of the Briand-Kellogg Pact, such a conflict becomes of concern to everybody connected with the Pact«. Und Präsident Coolidge: »an act of war in any part of the world is an act that injures the interests of my country«. U. S. Daily, 9. August, 1932, und endlich Staatssekretär Hull, am 22. Mai 1934: »War in any part of the world is a matter of concern to this government.« New York Times, May 23, 1934.

dem Angreifer zu bestimmen, der zum Kriege schreitet und dadurch die Rechte oder Interessen der Vertragspartner verletzt. Diese Konsultationspflicht ist von den Vereinigten Staaten unzweideutig zugegeben worden; Kellogg stellte fest:

»It is not necessary that this Treaty (the Briand-Kellogg Pact) should contain provisions for consultation in the event of threatened hostility. Such consultation is inherent in the treaty«²⁴⁾.

Im folgenden Jahr auf der Flottenkonferenz erklärte Staatssekretär Stimson, die Vereinigten Staaten würden unter gewissen Umständen bereit sein, einem Konsultativpakt beizutreten, um dadurch eine beträchtliche Verminderung der Flottenrüstungen zu sichern²⁵⁾. Die gleiche Haltung nahmen die Vereinigten Staaten auf der Abrüstungskonferenz in Genf ein. Der Vertreter Amerikas erklärte, die Vereinigten Staaten seien gewillt »to consult the other States in case of a threat to peace with a view to averting conflict«²⁶⁾.

Die zweite praktische Folge des Paktes in der Frage der Haltung Amerikas gegenüber den Rechten der Neutralen war die, daß, nachdem der Angreifer durch die Konsultation festgestellt ist, die anderen Staaten verpflichtet sind, ihm keinerlei Hilfe oder Unterstützung zukommen zu lassen. In dieser Beziehung macht sich die neue Haltung der amerikanischen Politik gegenüber der Frage der Rechte der Neutralen vielleicht am stärksten bemerkbar. Man wird sich erinnern, daß Senator Burton im Jahre 1928 als Mittel zur Wahrung des Friedens den Vorschlag machte, der Präsident solle bei Ausbruch von Feindseligkeiten ein Embargo auf Waffen und Munition erklären. Dieser Vorschlag gründete sich jedoch auf den traditionellen Neutralitätsbegriff, indem das Embargo unparteiisch auf alle Kriegführenden angewandt werden sollte. Am 11. Februar des nächsten Jahres wurden jedoch dem Kongreß zwei Vorschläge unterbreitet, wonach der Präsident ermächtigt werden sollte, ein Embargo auf die Ausfuhr von Waffen und Munition zu erklären. Der unter dem Namen »Porter Resolution« bekannte Vorschlag überläßt es dem freien Ermessen des Präsidenten, das Embargo bezüglich eines oder

²⁴⁾ London Times, 29. März 1930. S. a. die Äußerung des früheren Staatssekretärs Hughes in »Proceedings of the American Society of International Law«, 1929, S. 13.

²⁵⁾ »... it was made clear that America had no objection to entering a consultative pact as such... It will not, however, enter into any treaty, whether consultative or otherwise, where there is danger of its obligations being misunderstood as involving a promise to render military assistance or guaranteeing protection by military force to another nation.« Delegation Press Statement, London, March 26, 1930. London Naval Conference. Speeches and Press Statements by members of the American Delegation. Government Printing Office, Washington, S. 35.

²⁶⁾ Rede von Norman Davis auf der Abrüstungskonferenz am 22. Mai 1933. New York Times, May, 23, 1933. Vgl. auch die Rede von Präsident Roosevelt, N.Y. Times, May 18, 1933, sowie die Reden von Norman Davis auf der Abrüstungskonferenz, New York Times, May 25, 1933, und May 30, 1934.

aller Kriegführenden zu erklären, in Erweiterung der schon bestehenden Gesetzgebung in bezug auf »disturbed areas of the American Continent«. Die zweite sogenannte Capper Resolution will nur gegenüber einem Verletzer des Briand-Kellogg Paktes ein Waffenembargo auferlegen und Staatsangehörigen, die mit ihm Handel treiben, den diplomatischen Schutz entziehen²⁷⁾. Ein derartiger Vorschlag stellt einen radikalen Bruch mit der traditionellen Doktrin der Neutralität und der Freiheit der Meere dar. Diese beiden Vorschläge dienten als Grundlage für das sogenannte Hoover Embargo, das vom Repräsentantenhaus angenommen wurde und es dem Ermessen des Präsidenten überließ, den Angreifer zu bestimmen, und für das im Jahre 1933 im Kongreß eingebrachte Gesetz, das dem Präsidenten die Befugnis überträgt, ein Waffenembargo gegen einen oder mehrere Streitteile zu erklären. Der Entwurf wurde Anfang Mai vom Repräsentantenhaus angenommen.

In einer Rede, die der amerikanische Vertreter, Botschafter Davis, am 24. Mai 1933 vor der Abrüstungskonferenz in Genf hielt, legte er die Ansichten des Staatsdepartements über die Rechte der Neutralen in klarer Weise dar. Diese Rede läßt sich in folgende drei Sätze zusammenfassen: Die Vereinigten Staaten seien bereit 1. zu gemeinsamer Beratung, wenn der Weltfrieden bedroht sei, 2. eine Kollektivaktion gegen einen Angreifer (der durch das unabhängige Urteil der Vereinigten Staaten zu bestimmen wäre) nicht zu verhindern, 3. jedem Amerikaner, der eine solche Aktion störe, ihren Schutz zu entziehen²⁸⁾. Es ist sicherlich ein weiter Weg von diesem Programm bis zu der Doktrin der Neutralität und der Freiheit der Meere, die die Vereinigten Staaten seit dem Weltkrieg verteidigt hatten.

Drei Tage nach dieser Rede von Davis änderte der Senatsausschuß, welcher mit der vom Repräsentantenhaus schon angenommenen Bill befaßt war, dieselbe dahin ab, daß der Präsident nicht die Befugnis erhielt, nach seinem Ermessen das Embargo auf einen oder alle Kriegführenden anzuwenden, sondern daß dieses nunmehr »*impartially to all of the parties in the dispute or conflict...*«²⁹⁾ angewandt werden sollte. Diese Abänderung stieß auf Widerstand im Staatsdepartement, wo man der Meinung war, daß, wenn das Embargo unparteiisch auf alle Kriegführenden angewandt werden sollte, hierdurch das stillschweigende Angebot der Vereinigten Staaten, mit anderen Ländern bei der Be-

²⁷⁾ Vgl. International Conciliation 1929.

²⁸⁾ »In the event that a decision is taken by conferring of Powers in consultation in determining the aggressor with *which on the basis of its independent judgment the Government of the U. S. agrees*, the U. S. will undertake to refrain from any action and to withhold its protection from its citizens who engage in activity which would tend to defeat the collective efforts which the states in consultation might have agreed upon against the aggressor.« New York Times, May 25, 1933.

²⁹⁾ New York Times, May 28, 1933.

strafung des Angreifers zusammenzuwirken, fast bedeutungslos würde ³⁰⁾. Trotzdem wurde die Bill in ihrer abgeänderten Form am 28. Februar 1934 vom Senat angenommen.

Auch die Joint Resolution von 28. Mai 1934, die den Verkauf von Waffen und Munition an Paraguay und Bolivien verbot ³¹⁾, erging in dieser Form, und der jüngst unternommene Versuch des Völkerbundes, die Vereinigten Staaten zu überreden, das Embargo nur auf Paraguay anzuwenden, wurde von diesen abgelehnt ³²⁾.

Was ist der Grund dieser scheinbar brüskten Weigerung des Senats, sich die Ansichten des Staatsdepartements zu eigen zu machen, kaum drei Tage nach der von Davis in Genf abgegebenen Erklärung? Diese Weigerung ist auf die von manchen amerikanischen Publizisten geäußerten Befürchtungen zurückzuführen, daß die Vereinigten Staaten durch das Aufgeben ihrer traditionellen Neutralitätspolitik sich auf eine Politik einlassen würden, die gerade das Ergebnis herbeiführen würde, welches sie zu vermeiden hofften, nämlich die Beteiligung an den Feindseligkeiten.

John Bassett Moore, der als Urheber der vom Senatsausschuß vorgenommenen Abänderung der Embargo-Bill gilt, schreibt unter Zustimmung zu dieser Änderung der ursprünglichen Bill:

»As a lifelong student and administrator of International Law I do not hesitate to declare the supposition that neutrality is a thing of the past, to be unsound in theory and false in fact.« ³³⁾

und Senator Borah erklärt:

»Proponents of the Davis idea apparently entertain the view that there is some twilight zone between neutrality and unneutrality which permits of partiality, that is, unneutrality, without inviting the consequence of unneutrality. But there is no such intermediate status.« ³⁴⁾

Findet ein Embargo nicht auf alle Kriegführenden Anwendung, so wäre der Staat, gegen den eine solche Maßnahme gerichtet ist, berechtigt, sie als feindlichen Akt anzusehen. Die einzige Lösung, schreibt Borah, ist die, das Neutralitätsrecht zu verstärken und, wenn möglich, das internationale Recht auf diesem Gebiet zu kodifizieren ³⁵⁾.

Dies war die Lage, als Charles Warren vom Department of Justice den Vorschlag zu einer strengen Begrenzung der Rechte der Neutralen

³⁰⁾ New York Times, May 30, 1933.

³¹⁾ American Journal of International Law, Suppl. 1934, vol. 28, S. 134.

³²⁾ Berliner Tageblatt, 11. Februar 1935.

³³⁾ American Journal of International Law, 1933, S. 622.

³⁴⁾ Current History, July 1934, S. 395.

³⁵⁾ S. a. Borchard, Am. Soc. of Intern. Law, Proceedings 1930, S. 103 und Hyde: »If we desire to be able to penalize that state (aggressor) without becoming its enemy, we must obtain from it the assurance that our inflicting of penalties upon it as a covenant breaker is not necessarily to be deemed an unfriendly act, still less an unneutral one.« An Amer. Substitute for British Blockades, Foreign Affairs, 1929, S. 630.

als des einzigen Mittels machte, Amerika von einem neuen Kriege fernzuhalten. Wenn sich die alte, bis 1929 verteidigte Doktrin der Freiheit der Meere wegen des britischen Widerstandes als unmöglich erwiesen hatte, und wenn die von Borah und anderen geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der Parteinahme und des neutralitätswidrigen Verhaltens, die sich aus der auf den Briand-Kellogg-Pakt gegründeten Politik mit Notwendigkeit ergeben, richtig waren, so schien nach Warren die einzige Lösung die zu sein, die traditionellen Lehren von Neutralität und Freiheit der Meere so abzuändern, daß sie für diejenigen Staaten annehmbar würden, die sich den etwas starren, bis 1929 verteidigten Grundsätzen nicht anschließen konnten. Es handelt sich also nicht nur um ein Aufgeben der seit 1929 und seit der Ratifikation des Briand-Kellogg-Paktes befolgten Politik, sondern auch um die Rückkehr zu einem noch rigoroser angewandten Neutralitätsbegriff:

»For, in order to keep out of any future war between Great Powers, the U. S. must do far more than to remain technically neutral.«³⁶⁾

Der Artikel von Warren geht an das Problem der Beschränkung des Rechtes der Neutralen mehr unter dem Gesichtspunkt der nationalen Gesetzgebung als dem internationaler Vereinbarungen heran. Mit anderen Worten: die durch Gewohnheitsrecht und völkerrechtliche Verträge gewährten traditionellen Rechte der Neutralen sollen wohl bestehen bleiben, aber die Vereinigten Staaten würden sich in gewissen Fällen auf Grund einer neuen Gesetzgebung nicht auf sie berufen. Das heißt, das von Warren für die Vereinigten Staaten aufgestellte System würde ein selbstaufgelegtes, seiner Bedeutung nach streng nationales sein³⁷⁾.

Von den einzelnen Vorschlägen, die in diesem Artikel vorgebracht werden, brauchen wir nur vier auf die Freiheit der Meere bezügliche herauszugreifen: Embargo auf Waffen und Munition gegenüber allen Kriegführenden in gleicher Weise; Verbot des Transportes von Waffen und Munition auf amerikanischen Schiffen; Verbot für amerikanische Bürger, auf fremden Schiffen zu reisen, die die Praxis annehmen, die amerikanische Flagge zu führen, und schließlich eine Politik der Versagung des Schutzes für den amerikanischen Handel, der sich in die Kriegszonen hineinwagt, mit anderen Worten, eine Anerkennung der sogenannten Papierblockaden, eine weitgehende Einschränkung der früheren amerikanischen Doktrin in dieser Hinsicht.

³⁶⁾ Charles Warren, »The Troubles of a Neutral«, Foreign Affairs, April 1934, S. 377. Gekürzter Abdruck dieses Artikels in deutscher Übersetzung unter dem Titel »Schattenseiten der Neutralität« in: Europäische Revue IX, S. 21.

³⁷⁾ »There is too much talk in international affairs about rights and too little about adjustments. Harping on rights leads to arrival at positions from which a nation cannot withdraw or yield; it leads to ultimatums which inevitably lead to war.« Ibid. S. 390.

Dieser Warrensche Plan wurde von dem amerikanischen Marine-sachverständigen Dulles in einem in der Juli-Nummer derselben Zeitschrift³⁸⁾ erschienenen Artikel einer Kritik unterzogen, aber die These einer grundlegenden Verringerung der Ansprüche Amerikas als neutraler Macht gebilligt. Am 16. Dezember 1934 erschien in amerikanischen Zeitungen die Ankündigung, die Regierung der Vereinigten Staaten ziehe in Erwägung, amerikanischen Schiffen, die sich in Kriegszonen wagen, den Schutz der Regierung zu entziehen³⁹⁾. Diese Ankündigung war es, die weithin den Eindruck hervorrief, die Vereinigten Staaten wollten ihre traditionelle Politik der Freiheit der Meere aufgeben. Am 18. Dezember 1934 erklärte Staatssekretär Hull, die meisten der dem Staatsdepartement hinsichtlich seiner Politik in dieser Frage zugeschriebenen positiven Ansichten ließen sich auf Reden von Charles Warren zurückführen:

»Mr. Warren has been working with the State Department officials on the question, but there has been no indication yet that his views are necessarily those of the Department.«⁴⁰⁾

Diese »Indication« gab der Staatssekretär selbst formell in seiner Rede vor der Canadian Society in New York am 16. Februar 1935, in der er als wesentlichen Teil einer »vernünftigen Friedensorganisation« »non-intervention on our part with such measures of restraint as may be brought against a deliberate violation of peace« bezeichnete.

Nach der Erklärung des Staatssekretärs Hull lehnten es die Vereinigten Staaten ab, ihre Haltung in Bezug auf ihre Auffassung der Neutralität öffentlich und endgültig zu formulieren, und zwar wegen der Opposition der Flotte und des unvermeidlichen Widerstandes der Farmer gegen Embargos überhaupt und schließlich deswegen, weil eine Erklärung zur Neutralitätsfrage so gedeutet werden könne, als ob man an einen unmittelbar bevorstehenden Krieg glaube⁴¹⁾. Sie schlugen also am 2. März in Genf eine äußerst unbestimmte Änderung zu Artikel 2 der »Arms Traffic Convention« vor, wonach weder eine Verpflichtung zur Anwendung oder Ablehnung eines Waffenembargos betreffs eines Kriegführenden bestehen noch die Anwendung als feindliche Handlung angesehen werden solle⁴²⁾.

³⁸⁾ »The Cost of Peace«, Foreign Affairs, July 1934, S. 571, 576.

³⁹⁾ New York Times, Dec. 19, 1934.

⁴⁰⁾ New York Times, Dec. 19, 1934.

⁴¹⁾ Vgl. New York Times, March 20 und 27, 1935, New York Herald (Paris) vom 7. April 1935.

⁴²⁾ »Nothing in this convention shall be construed as an obligation by the high contracting parties to permit or prevent the export or transit in time of war, for the use of either belligerent, of arms and implements of war. Nor shall the permitting or preventing of such export or transit, or the issuance of or refusal to issue such licenses as are required by the provisions of this convention be considered an unneutral act«. New York Times, 3. März 1935.

Die neueste Tätigkeit der Senatskommission für Munitionsangelegenheiten hat jedoch die Frage des Neutralitätsstatus der Vereinigten Staaten wieder in den Vordergrund gerückt⁴³⁾. Baruch, der Vorsitzende des vom Präsidenten ernannten Ausschusses zum Studium der Kriegsgesetzgebung, bemerkte am 28. März vor der Senatskommission: »No American has the right to go into war zones and to do something that may embroil his country in war«⁴⁴⁾, und der Vorsitzende der Kommission, Senator Nye, erklärte sich am 31. März für Beseitigung der Kriegsgewinne, für ein Verbot von Anleihen an Kriegführende, für »withholding the issuance of passports to citizens of the U. S. when nations at war are jeopardizing safety upon the high seas«, und für »utter prohibition of sale or exportation of arms and munitions of war to countries engaged in armed conflict«⁴⁵⁾.

Dieser Erklärung folgte am nächsten Tage ein Vorschlag der Kommission selbst zugunsten eines Waffenembargos im Falle eines Krieges. Am 7. April legte der Abgeordnete Maverick dem Repräsentantenhause eine Resolution im gleichen Sinne vor, die aber überdies bestimmte, der Präsident solle »warn all Americans not to travel in hostile waters or on ships belonging to belligerent nations, or on ships mounting guns, except at their own peril«⁴⁶⁾. Schließlich legten die Senatoren Nye und Clark am 9. April Resolutionen vor, welche ein Verbot von Anleihen an kriegführende Nationen und der Ausstellung von Pässen an amerikanische Staatsangehörige »travelling in war zones or on any vessel of any belligerent power except under such regulations as the President may prescribe« vorsehen⁴⁷⁾. Man darf demnach eine endgültige Erklärung der Vereinigten Staaten hinsichtlich ihrer Politik erwarten — eine Erklärung, die aller Wahrscheinlichkeit nach Beschränkungen der Ausgabe von Auslandsanleihen und der Ausstellung von Pässen an amerikanische Staatsangehörige wie auch ein Waffenembargo und andere Bestimmungen aus Warren's Vorschlag enthalten wird⁴⁸⁾.

Wir haben gesehen, daß die Befürchtungen, die Vereinigten Staaten würden gerade durch ihre Politik des Zusammenwirkens gegen einen Angreifer in Kriege hineingezogen werden, diese plötzliche Rückkehr zu der früheren Neutralitätspolitik veranlaßten, aber nicht zugleich

43) Präsident Roosevelt soll dieser Kommission erklärt haben, er wolle »rather have legislation to keep us out of war than directing him what to do after we got into war«. New York Times vom 27. März 1935; *ibid.* 31. März; London Times vom 1. April.

44) New York Times, 29. März 1935; London Times, 28. März 1935.

45) New York Times, 2. April 1935.

46) New York Times, 7. April 1935.

47) New York Times vom 10. April 1935.

48) Berliner Tageblatt vom 10. u. 11. April 1935; New York Herald (Paris) vom 14. April 1935.

zu der Politik der Freiheit der Meere, da die Rechte der Neutralen nach der von Warren befürworteten These so eingeschränkt sein würden, daß die Freiheit des Handels in Kriegszeiten die Ausnahme und nicht die Regel sein würde. Wir wollen nun noch kurz prüfen, wie ein solcher Plan entstehen konnte, der, wie sich denken läßt, nicht der Phantasie Warrens, sondern vielmehr seiner Erfahrung als Neutralitätssachverständiger während des Krieges entsprang. In gewisser Hinsicht war dieser Plan bereits von der Doktrin vorausgesehen und in gewissem Umfang von der Praxis übernommen worden.

Warrens Plan fordert Selbstbeschränkung der Neutralitätsrechte durch Gesetzgebung und Verwaltung der neutralen Macht selbst. Er schreibt 49):

»In order to avoid this risk of becoming engaged in the war for so illusory a thing as a "neutral right of trade", the sane policy for us would be . . . to admit that, whether or not 'rights' exist in law, it is impracticable to wrest admission of them from a belligerent.«

Die Notwendigkeit, die Rechte der Neutralen einzuschränken, sowie die Mittel, dies durchzuführen, waren schon von anderen amerikanischen Publizisten erörtert worden. Die Ansichten Hydes über diese Frage sind denen Warrens auffallend ähnlich. So trat er bereits 1926 ein für »a general arrangement whereby neutral governmental certifications might be made the substitute for belligerent searches and captures, and even for numerous adjudications« 50), und 1929 machte er zur Lösung des Problems einer britischen Blockade als Völkerbundssanktion den Vorschlag, die Vereinigten Staaten sollten von sich aus jeden Verkehr mit dem Angreifer abbrechen, um die Anwendung der Blockade durch die britische Flotte zu vermeiden. »But this must be done by American authority and not by a British fleet«. Dann folgt ein Satz, der an die Worte Warrens erinnert:

»The suggested procedure finds its root in a practice not unfamiliar to American diplomacy. An agreement not to exercise what are deemed to be rights or privileges, rather than an agreement to give them up.« 51)

Dies war auch die Ansicht Trimbles, der 1930 in einer Ansprache an die American Society of International Law vorschlug, daß

»the neutral government might well take upon itself the duty of forbidding its citizens to sell goods belonging to the absolute contraband class to any belligerent«

49) Charles Warren, *The Troubles of a Neutral*, Foreign Affairs, April 1934, S. 389–390.

50) *The Part of International Law in the further Limitation of Naval Armament*, Amer. Journal of Intern. Law, 1926, S. 243.

51) Hyde: *An American Substitute for British Blockades*, Foreign Affairs 1929, S. 633.

durch Untersuchung der Schiffe und der Klarierungsbriefe vor der Ausfahrt aus den neutralen Häfen ⁵²⁾, und in derselben Sitzung protestierte Warren gegen ein gegen einen Kriegführenden allein gerichtetes Waffenembargo, was im Widerspruch zur amerikanischen Gesetzgebung stehe ⁵³⁾.

Dies bringt uns auf die Frage, welche Präzedenzfälle sich in der Gesetzgebung für die von Warren vorgeschlagenen Maßnahmen finden. Sie betreffen Waffenausfuhrverbote. Gemäß den U. S. Statutes vom 19. März 1912 und vom 31. Januar 1922 kann der Präsident ein Embargo für »disturbed areas« des amerikanischen Kontinents und für China erklären — eine Befugnis, von der er häufig Gebrauch gemacht hat ⁵⁴⁾. Zweck der Porter Resolution war es, diese Befugnis auf alle Teile der Erde auszudehnen. Schließlich kann man auch die Joint Resolution des Kongresses vom 28. Mai 1934 anführen, die ein Embargo auf den Verkauf von Waffen und Munition an die Kriegführenden im Chaco-Krieg erklärt.

Endlich ist auch noch zu bemerken, daß das Warren und Hyde gemeinsame System, die Einschränkung nicht als eine solche der neutralen Rechte an sich anzusehen, sondern lediglich als ein Einverständnis darüber, sie nicht anzurufen, tatsächlich zeitweise die Politik der Vereinigten Staaten während ihrer sogenannten Neutralität im letzten Weltkrieg war; so fanden sich z. B. die Vereinigten Staaten mit der britischen »Order-in-Council«, die die Kriegszonen schuf, ab ⁵⁵⁾. Es ist in dieser Hinsicht auch an den *modus vivendi* zu erinnern, wie er mehrfach zwischen kriegführenden Regierungen und Vertretern der neutralen Schifffahrt vereinbart wurde, der die neutralen Regierungen der Notwendigkeit entthob, ihre Rechte aufs Spiel zu setzen ⁵⁶⁾.

Dieses ist also der Hintergrund der neuen Entwicklung in der Haltung Amerikas gegenüber der Freiheit der Meere. Was gab nun den unmittelbaren Anlaß dazu, daß das Staatsdepartement kürzlich öffentlich diese These übernahm? Es ist zu beachten, daß der betreffende Artikel von Warren im April 1934 geschrieben wurde und daß erst acht

⁵²⁾ »A possible Restatement of the Law governing the Conduct of War at Sea«, Proceedings of the American Society of International Law, 1930, S. 119 ff.

⁵³⁾ *ibid.*

⁵⁴⁾ San Domingo 1905; Mexico 1912, 1915, 1919, 1924, Honduras 1924, Cuba 1924, Nicaragua 1926, China 1922.

⁵⁵⁾ Vgl. Note of Department of State, Febr. 19, 1917 »Diplomatic Correspondence with Belligerent Governments relating to neutral rights and duties« No. 4, S. 48. Siehe auch die Note vom 18. Sept. 1916 betreffend die Maritime Rights Order-in-Council 1916, *ibid.* S. 76.

⁵⁶⁾ Vgl. den Artikel von Ethel Phillips, *American Participation in Belligerent Commercial Contracts* 1914—17. *Amer. Journal of Intern. Law*, 1933, S. 675.

Monate später das allgemeine Interesse, das er erregt hatte, in die Erscheinung trat. Warum die Verzögerung? Es ist die Behauptung aufgestellt worden, sie sei auf die wachsende Freundschaft der Vereinigten Staaten für den Völkerbund zurückzuführen. Sicherlich kann nichts in der Geschichte der letzten 24 Monate eine solche Annahme rechtfertigen. Erst im Januar hat der amerikanische Senat die Mitgliedschaft im Ständigen Internationalen Gerichtshof wegen seines Zusammenhangs mit dem Völkerbund abgelehnt. Die einleuchtendste Erklärung scheint der Wunsch des Staatsdepartements, Großbritannien bei den Flottenbesprechungen, die kürzlich in London stattfanden, von Japan abzuziehen⁵⁷⁾, und die Befriedigung, mit der die Ankündigung des Kurswechsels der amerikanischen Politik in London begrüßt wurde, scheint diese Annahme zu bestätigen⁵⁸⁾.

Wenn auch die neue Interpretation der Freiheit der Meere der traditionellen amerikanischen Auffassung, die niemals ausdrücklich aufgegeben worden ist, besser angepaßt zu sein scheint als die oben angeführte Auslegung des Briand-Kellogg-Pakts, so wäre es doch ein Irrtum, daraus zu folgern, daß sie eine Lösung des Weltproblems der Freiheit der Meere darstellte. Streng angewandt, könnte sie die Neutralität Amerikas in künftigen Kriegen sichern; aber entspricht sie den Interessen der heutigen Staatengemeinschaft an der Verhütung von Kriegen, um die sich die Vereinigten Staaten selbst seit 1928 bemüht haben? Es besteht Grund zu der Annahme, daß diese Hoffnung enttäuscht werden würde.

Man hat den Plan begrüßt, weil er die Durchführung von Völkerbundssanktionen ermögliche. Diese Hoffnung scheint unangebracht. Einerseits behalten die Vereinigten Staaten ihr Recht, den Angreifer selbständig zu bestimmen⁵⁹⁾. Infolgedessen würden die vorgeschlagenen Beschränkungen der Rechte der Neutralen nur Anwendung finden, wenn die Vereinigten Staaten sich der Entscheidung des Völkerbundes, wer der Angreifer sei, anschließen. Andererseits ist es keineswegs sicher, daß die Vereinigten Staaten Völkerbundssanktionen als kriegerische Handlungen ansehen und daher Beschränkungen ihrer Neutralitätsrechte vornehmen würden, um so weniger, als diese Beschränkungen außerordentlich lästig sein würden. Der Ausdruck »violation of peace«, der in der kürzlich von dem Sekretär Hull gehaltenen Rede auftaucht, ist wegen seiner Verschwommenheit geeignet, den Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht die Freiheit der Entscheidung zu sichern. Wenn der

57) S. hierüber einen Artikel in »Europe Nouvelle« Dec. 22, 1934.

58) New York Times, Dec. 18, 1934.

59) Vgl. Davis' Erklärung auf der Abrüstungskonferenz: »Moreover, the fact that the measures are to be taken by legislative decree would be an assurance of the liberty of action on the part of the U. S.«

von Warren gemachte Vorschlag so formuliert wäre, daß er, ähnlich der Porter Resolution, ein Waffenembargo für alle »disturbed areas« ins Auge faßte, so würde das Embargo natürlich auch auf die sogenannten »öffentlichen« oder Völkerbundskriege, denen die Vereinigten Staaten sonst ihre Anerkennung verweigern könnten, Anwendung finden müssen, da nach Artikel X und XI der Satzung ein Krieg oder auch nur eine Kriegsdrohung, die »disturbed areas« voraussetzt, genügen würde, um die in Artikel X und XVI vorgesehenen Sanktionen eintreten zu lassen.

Schließlich ist zu bemerken, daß der Umstand, daß die Vereinigten Staaten nach diesem Plan nicht auf ihren Rechten als neutraler Staat in Kriegszeiten bestehen würden, dazu angetan ist, ernste Schwierigkeiten zu verursachen. Ein solcher Verzicht auf die Rechte des Neutralen würde notwendig dazu führen, daß faktisch alle Forderungen der Kriegführenden und insbesondere ihre Definitionen der Konterbande und Blockade angenommen würden. Sollten die Vereinigten Staaten sie ablehnen, so würden ihre sogenannten selbstauferlegten Beschränkungen der Neutralitätsrechte von dem oder den Kriegführenden eine feindselige Auslegung erfahren. Mit anderen Worten, diese Beschränkungen würden, statt selbstauferlegte zu sein, letzten Endes den Neutralen von den Kriegführenden aufgezwungen werden. Außerdem würde ein solcher Verzicht eine ernste Bedrohung der Rechte anderer, schwächerer Neutralen bedeuten. Die Vereinigten Staaten mit ihrer großen Flotte sind in der Lage, Eingriffen in ihre souveränen Rechte und einer schrankenlosen Mißachtung der Rechte der Neutralen entgegenzutreten, zu denen ein solcher Verzicht anreizen könnte. Letzterer würde einen Präzedenzfall darstellen, der ernste Folgen für kleinere neutrale Staaten, die nicht imstande sind, die Achtung ihrer Rechte durchzusetzen, in sich birgt⁶⁰⁾. Man darf gegenüber der Behauptung Warren's, daß das Bestehen auf Rechten »leads to arrival at positions from which a nation cannot withdraw or yield«⁶¹⁾ die Ansicht aufrecht erhalten, daß das energische Festhalten an allgemein anerkannten Rechten nicht nur ein sicherer Schutz, sondern eine Lebensnotwendigkeit für alle neutralen Staaten ist.

Die Definition der Freiheit der Meere, wie Thomas Jefferson sie zu Beginn des letzten Jahrhunderts formuliert hatte als des Rechtes der Neutralen, weiter Handel zu treiben, als ob es keinen Krieg gäbe, ist natürlich nicht länger zulässig. Die Vereinigten Staaten waren offensichtlich im letzten Kriege zu scharf in ihren Forderungen auf Achtung der Rechte der Neutralen. Eine Politik der Beschränkung ist zweifellos erforderlich; wenn jedoch die Einschränkungen im nächsten Kriege nicht

⁶⁰⁾ Vgl. J. P. A. François »Wijziging in de Amerikaansche neutraliteitspolitiek, in »De Volkenbond« No. 5, Februar 1935, S. 137 ff.

⁶¹⁾ op. cit. S. 390.

mit aller Strenge durchgeführt werden, so ist zu fürchten, daß die von Warren vorgeschlagenen Maßnahmen ihren Zweck nicht erreichen werden, einerseits wegen des Widerstandes der amerikanischen Handelskreise und andererseits wegen der Gefahr einer feindlichen Haltung der Kriegführenden, die Munition brauchen. Die Gründe, die die Vereinigten Staaten zwingen, den deutschen Vorschlag eines Waffenembargos im letzten Kriege abzulehnen, sind im gegenwärtigen Augenblick nicht weniger schwerwiegend.
