

LITERATUR

Buchbesprechungen *)

Rights and Duties of Neutral States in Naval and Aërial War. Draft Convention, with Comment, Prepared by the Research in International Law of the Harvard Law School. (American Journal of International Law, Sec. 2, vol. 33, no. 3, July, 1939.)

Ein Ausschuß der angesehensten Theoretiker und Praktiker des Völkerrechts in den Vereinigten Staaten von Amerika, der indessen keine offizielle Funktion hat, legt in diesem Bande, der aus der Feder des Berichterstatters Prof. Jessup stammt, das Ergebnis seiner Beratungen über die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im See- und Luftkriege in Form eines kommentierten Konventionsentwurfs der wissenschaftlichen Welt vor. Eine Vorbemerkung stellt klar, daß der Entwurf keineswegs die übereinstimmende Meinung der Ausschußmitglieder wiedergibt, vielmehr nur als Grundlage für eine weitere Erörterung der strittigen Probleme gedacht ist.

Der Entwurf umfaßt 114 Artikel und ist in einen Allgemeinen Teil und in je einen Besonderen Teil für Seekrieg und Luftkrieg gegliedert; drei Anhänge enthalten 25 ergänzende Regeln. Der Kommentar stellt auf über 600 Druckseiten in erschöpfender Übersicht das gesamte Material zusammen, das das Vertragsrecht, die diplomatische Praxis, die Gesetzgebung der Staaten, Rechtsprechung und Wissenschaft zu den einzelnen Fragen bieten. Zuverlässig wird jeweils festgestellt, ob und inwiefern geltendes Recht angenommen werden darf. Versuchsweise werden Vorschläge zur Festlegung und Fortbildung des Rechts gemacht und begründet.

Das Werk als solches bekräftigt zunächst das Gewicht der von John Bassett Moore und andern hervorragenden amerikanischen Völkerrechtlern vertretenen Auffassung, daß die von Politis betriebene Tendenz, Neutralität sei ein Ding der Vergangenheit, »theoretisch ungesund, tatsächlich falsch« ist (Am. Journ. Int. Law vol. 27, 1933 S. 622). Es steht also auch im Einklang mit dem grundsätzlichen Beschluß der Intern. Law Association von 1938, der die Fortexistenz des Neutralitätsrechts im traditionellen Sinne anerkennt. Unparteiisch und ohne unterschiedliche Behandlung der kriegführenden Staaten soll der neutrale Staat sich verhalten (Art. 4). Nimmt er zu Repressalien oder Vergeltungsmaßnahmen seine Zuflucht auf Grund ungesetzlicher Handlungen eines kriegführenden Staates, so soll dies nicht als eine Verletzung der Neutralitätspflicht gelten (Art. 14). Gleiches soll auch gelten, wenn er seine Neutralitätspflicht um deswillen nicht zu erfüllen vermag, weil es ihm nicht gelungen ist, einen kriegführenden Staat zur Achtung seiner Rechte als neutraler Staat zu bringen (Art. 24 zweiter Satz). Zum Ausgleich der Schwäche des einzelnen neutralen Staates, der auf die ihm zu Gebote stehenden Mittel angewiesen ist, sieht Art. 114 eine Erklärung der Konventions-Teilnehmer vor: da jeder neu-

*) Unverlangt eingesandte Bücher werden in das Verzeichnis der Neueingänge aufgenommen; Besprechung erfolgt im Rahmen des verfügbaren Raumes nach Ermessen der Redaktion.

trale Staat ein unmittelbares Interesse an der Beobachtung der die neutralen Rechte bestimmenden Gesetze durch die kriegführenden Staaten habe, enthalte die Verletzung eines Neutralitätsrechtes eines neutralen Staates durch einen kriegführenden Staat auch eine Verletzung eines Neutralitätsrechtes aller neutralen Staaten! Das könnte zu nicht unbedenklicher Einmischung in Angelegenheiten Dritter führen.

Aus dem Pflichtenkreis der kriegführenden Staaten (Section 3) ist das energische Verbot des Mißbrauchs der neutralen Flagge durch Handelsschiffe hervorzuheben (Art. 20; vgl. Art. 67 wegen Flaggenübergang). Der Entwurf wendet sich auch gegen die Beeinträchtigung des neutralen Handels durch Kreuzen nahe der neutralen Küste (Art. 19; vgl. auch Art. 68) und gegen Kriegshandlungen auf hoher See, die Leben und Eigentum auf neutralem Gebiet gefährden (Art. 18). Er versucht ferner, das *jus angariae* einzudämmen (Art. 21). Art. 23 will bestimmen, daß ein kriegführender Staat seiner Pflicht, die Rechte eines neutralen Staates zu achten, nicht enthoben sei, auch wenn er bei Repressalien oder Vergeltungsakten begriffen sei. Dies wird den Schwierigkeiten des verwickelten Problems, bei dessen Erläuterung der Kommentar u. a. die Napoleonische Kontinentalsperre und den Lusitaniafall erörtert, nicht ohne weiteres gerecht. Abzulehnen ist die Auffassung, daß Art. 23 dem geltenden Recht entspreche; sie trifft zum mindesten für eine so uneingeschränkte Fassung nicht zu.

Bedeutsam ist der in Art. 2 aufgestellte und in Artt. 28 und 55 (sowie Artt. 19, 32—39) folgerichtig durchgeführte Grundsatz: Kauffahrteischiffe, sowohl Überwasser- wie Unterseeschiffe sind wie Kriegsschiffe zu behandeln, wenn sie zur Abwehr oder zum Angriff bewaffnet sind. Entsprechendes besagt Artt. 88 für private bewaffnete Luftfahrzeuge. Versagt ist beiden, wie als zweifelsfrei geltendes Recht betont wird, nur die Ausübung des Prisenrechts (Art. 49 Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 109). Der Kommentar, der zu Art. 2 u. a. den Nereidefall und die Lansing-Note vom 18. Januar 1916 wiedergibt, sagt zu Art. 28 unumwunden, daß die Unterscheidung »armed for defense or offense« in tatsächlicher Hinsicht undurchführbar sei, führt dann u. a. die übereinstimmende Ziff. 3 des Art. 12 der Havanna Convention 1928 an (von USA von der Ratifikation ausgenommen) und erklärt, daß diese von der niederländischen Regierung im Weltkrieg streng festgehaltene Rechtsauffassung niemals von einem internationalen Gerichtshof als dem Völkerrecht zuwiderlaufend mißbilligt werden würde. Bei Art. 55 fügt der Kommentar hinzu, daß, nachdem einmal der Handelskrieg durch U-Boote zulässig geblieben sei, die ihn einschränkenden Bestimmungen nur dann Aussicht auf Befolgung hätten, wenn bewaffnete Handelsschiffe mit Kriegsschiffen gleich behandelt würden.

Zum Kapitel Neutraler Handel (Section 5 Artt. 40—48) gibt eine Vorbemerkung des Kommentars Geschichtliches und Allgemeines über die Rechtsfiguren des Handelskrieges und zu den inneren Zusammenhängen zwischen Banngut, fortgesetzter Reise und Blockade. Versucht wird alsdann ein neuer Ausgleich zwischen dem Interesse der kriegführenden Staaten und den neutralen Handelsinteressen. Den kriegführenden Staaten wird eine gewisse Erweiterung des Blockaderechts (Section 9) zugestanden, der neutrale Handel auf zweierlei Weise »sicherer und freier« gestellt. Einmal soll durch das System zertifizierter neutraler Handelsschiffe, denen eine Vorzugsstellung eingeräumt wird, der Eigenbedarf der Neutralen gewährleistet werden. Solche Schiffe, die im Ausgangs- und Endhafen einer Kontrolle durch den oder die Kriegführenden unterstellt werden, sollen für die öffentlich bekanntzugebende Fahrt zwischen zwei neutralen Häfen vom Durchsuchungsrecht befreit sein, zumal wenn sie durch neutrale Kriegsschiffe geleitet werden. Anhang II gibt dazu Einzel-

vorschriften. Als zweiter Behelf zur Besserstellung des neutralen Handels wird ein »Quota-System« vorgeschlagen (Art. 48 nebst Anhang III). Es zielt auf eine Rationierung des neutralen Eigenbedarfs unter scharfer Kontrolle des kriegführenden Staates ab. Alle diese Vorschriften, bei denen S. S. S. und N. O. T. unverkennbar hervortreten, unterstellen weitgehend die britischen Grundtendenzen. Es erscheint daher — mindestens zur Zeit und im Rahmen dieser Besprechung — nicht angezeigt, auf solche Versuche, den neutralen Handel zu »erleichtern«, näher einzugehen. Auch soweit im Nachfolgenden der Entwurf auf diesen beiden Systemen beruht, werden seine diesbezüglichen Bestimmungen, die ebenfalls nur Vorschläge darstellen, außer Betracht gelassen.

In Section 6 (Anhaltung, Durchsuchung und Aufbringung), Section 7 (Neutralitätswidrige Unterstützung), Section 8 (Flaggenübergang) und Section 9 (Seeblockade) werden im wesentlichen die aus der Londoner Deklaration 1909 und dem Londoner Flottenvertrag 1930/36 bekannten Leitsätze zugrunde gelegt, auf denen auch die deutsche Prisen- und Prisengerichtsordnung vom 28. August 1939 beruht. Deren völliger Einklang mit dem geltenden Recht läßt sich aus dem Kommentar in jeder Hinsicht nachweisen. Aus der Fülle des Stoffes, mag der Entwurf auch nicht eine vollständige Prisenordnung geben wollen (S. 532 a. E.), sei nur einiges herausgegriffen.

Zur »Kursanweisung« (vgl. Artt. 60, 61 der deutschen Prisenordnung) bringt der Kommentar bei Art. 61 S. 578 ff. bemerkenswerte Ausführungen, ebenso bei Art. 63 S. 622 f. zum Problem der fortgesetzten Reise. In Ziff. m Art. 63 (vgl. auch Art. 53 letzter Satz) erklärt der Entwurf Briefpostsendungen nur auf einem neutralen, nicht auch (wie Art. 21 der deutschen Prisenordnung) auf feindlichem Schiff für unverletzlich. Unter »neutralitätswidriger Unterstützung« erörtert der Kommentar ausführlich auch die Frage des feindlichen Geleits. Das deutsch-griechische Tribunal Arbitral Mixte (Kyriakides, Dampfer Georgios, Recueil Bd. 8, S. 349), die französischen Instruktionen von 1934 sowie das italienische Gesetz vom 8. Juli 1938 haben neutrale Schiffe unter feindlichem Geleit den feindlichen Kriegsschiffen gleichgestellt. Dem entspricht auch die überwiegende Auffassung des Schrifttums und, wie der Kommentar sagt, die neuere, die Rechte des Kriegführenden begünstigende Tendenz. Der Entwurf behandelt aber nur solche neutralen Schiffe als feindliche Kriegsschiffe, die an Kampfhandlungen auf Feindseite teilnehmen, sowie diejenigen, die der Beförderung feindlicher Truppen ausschließlich dienen (Art. 65). Für andere Fälle, insbesondere für die in feindlichem Geleit oder unter feindlicher Charter oder Kontrolle fahrenden neutralen Schiffe sollen die für feindliche Handelsschiffe maßgebenden Regeln gelten.

Wo der Entwurf von Blockadezone spricht, ist die sehr weitgehende Begriffsbestimmung des Art. 1e zu beachten, nach der das von einem kriegführenden Staat hierzu erklärte Meeresgebiet in einer Ausdehnung von 50 Meilen ($\frac{1}{16}$ Äquator. Breitengrades) als Blockadezone gelten soll. Die einschlägigen Bestimmungen in Artt. 69, 70, 71 erheben nicht den Anspruch, geltendes Recht wiederzugeben, sondern sind nur Vorschläge im Rahmen des oben angedeuteten Kompromisses, die die Befugnisse des blockierenden Staates verstärken sollen! (S. 693). Im Kommentar zu Art. 70 wird die Frage »Kriegsgebiet« und »Sperrgebiet« näher erörtert. Bemerkenswert ist Art. 81, insofern in dessen Eingang die Aufbringung eines Blockadebrechers auch außerhalb des Blockadebereichs auf freier hoher See während der Reise des Schiffs nach oder von einem wirksam blockierten Hafen oder Platz gestattet wird, unabhängig davon, ob es aus dem Blockadebereich heraus verfolgt wird.

Neben Art. 73 wird der Minenkrieg in Section 10 (Artt. 83—87) behandelt, und zwar in Anlehnung an die VIII. Haager Konvention.

Auf die Haager Luftkriegsregeln 1923 baut sich Teil III als besonderer Teil auf, neben dem die Grundregeln des Allgemeinen Teils I und einzelne darin enthaltene Begriffsbestimmungen wie Art. 1 j bis m und Art. 3, ferner auch Art. 52 heranzuziehen sind. Section II gibt Vorschläge für die Klassifizierung und Bezeichnung. U. a. soll Mißbrauch einer neutralen Kennzeichnung durch ein Flugzeug eines kriegführenden Staates jeden neutralen Staat berechtigen, innerhalb seines Gebiets ein solches Flugzeug zu beschlagnahmen und einzuziehen sowie die Besatzung zu internieren. Die weiteren Abschnitte befassen sich, in Aufbau und Einzelbestimmung dem seekriegsrechtlichen Teil nahe kommend, mit den allgemeinen Rechten und Pflichten neutraler (Section 12) und kriegführender Staaten (Section 13) sowie mit Anhaltung, Durchsuchung und Aufbringung (Section 15). Das italienische Neutralitätsgesetz vom 8. Juli 1938 ist Vorbild für Art. 94, der gestattet, bei Kriegsbeginn in neutralem Gebiet verweilende Luftfahrzeuge eines kriegführenden Staates zu internieren. Entgegen Art. 24 des italienischen Gesetzes verbietet aber Art. 101 den Kauf oder die Requisition eines neutralen privaten Flugzeuges, das im Gebiet eines kriegführenden Staates landet. Recht streitig erscheint Art. 102, der neutralen Flugzeugen in der Nähe von Operationen einen Umweg, um die Einmischung darin zu vermeiden, vorschreiben möchte. Das System der Zertifizierung wird in Section 14 auch für Luftfahrzeuge vorgeschlagen; beispielsweise könne es sich nützlich erweisen für die Aufrechterhaltung des ständigen Luftlinienverkehrs zwischen Holland und seinen Kolonien.

Vorstehende Hinweise mögen genügen, um Anlage und Inhalt des Werks zu kennzeichnen und seine Benutzung zu erleichtern. Es ist eine Fundgrube und ein Wegweiser für jeden, der schnell und zuverlässig sich vergewissern will, welches Material zu fast jeder Frage des See- und Luftkriegsrechts zu beachten ist.

v. Hagens.

Rights and Duties of States in Case of Aggression. Draft Convention, with Comment, Prepared by the Research in International Law of the Harvard Law School. (American Journal of International Law, Sec. 2, vol. 33, no. 4, October, 1939.)

Anschließend an den im Juli 1939 erschienenen Ergänzungsband, der die »Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im See- und Luftkriege« behandelt, legt derselbe Forschungsausschuß in dem Oktober-Supplement in der gleichen Form eines kommentierten Konventionsentwurfes das Ergebnis seiner Beratungen über die »Rechte und Pflichten der Staaten im Falle der Aggression« vor. Federführender Berichterstatter des Ausschusses ist wieder Professor Jessup. Wie das erstgenannte, wesentlich umfangreichere Werk (nachfolgend = Neutr.K.E.) stellt auch die hier zu besprechende Arbeit (nachfolgend = Aggr.K.E.) nur eine private Meinungsäußerung dar, die als Grundlage für eine weitere Erörterung der Probleme gedacht ist. In beiden Kommentaren wird das einschlägige wissenschaftliche Material übersichtlich zusammengestellt. Die Vorschläge, die in den Entwürfen der Konventionen gemacht werden, werden hieraus abgeleitet und begründet. Die beiden Arbeiten unterscheiden sich aber in einem wesentlichen Punkte. Der Neutr.K.E. enthält zu den einzelnen Fragen eingehende Erörterungen darüber, ob und inwiefern geltendes Völkerrecht angenommen werden darf, sowie ob und in welchen seiner Vorschläge geltendes Völkerrecht zum Ausdruck gelangen soll. Demgegenüber spricht der Aggr.K.E. schlechthin und unumwunden nur de lege ferenda.

Das ist nicht nur in der Natur des Gegenstandes begründet, sondern ergibt sich auch aus dem Ausgangspunkt, von dem aus der Aggr.K.E. an die Lösung des Problems herantritt.

Der Aggr.K.E. lehnt es nämlich ab, sich mit dem Komplex auseinanderzusetzen, der sich seit 1920 an die spezifisch politischen Fragen der »guerre licite ou illicite«, »unlawful war«, »renunciation of war as an instrument of national policy« knüpft, oder mit den Versuchen, den Begriff des »aggressor« zu bestimmen. Unabhängig von all dem will er vielmehr einen von ihm eigenartig erdachten »case of aggression« aufstellen, bei dessen Eintritt ein Sonder-system von Kriegsregeln gelten soll. Dies System soll das Weiterbestehen desjenigen Kriegs- und Neutralitätsrechtes, mit dessen anerkannt geltenden und fortzubildenden Recht sich der Neutr.K.E. befaßt, keineswegs beeinträchtigen. Eine solche »normale« Rechtslage, die jedweder Krieg ohne Rücksicht auf seinen Ursprung für alle Kriegführenden und Nichtteilnehmer ohne weiteres erzeugt, setzt vielmehr der Aggr.K.E. geradezu voraus. Er will es nur für einen Sonderfall ergänzen.

Vierfach sind nun die Voraussetzungen, unter denen ein »case of aggression« im Sinne des Aggr.K.E. gegeben sein soll. Zunächst muß für den »angreifenden« Staat eine besondere Verpflichtung bestanden haben, bewaffnete Gewalt nicht anzuwenden. Sie mag in Art. 12 des Covenant oder Art. 2 des Locarnopaktes oder dem Briand-Kellogg-Pakt von Paris zu finden sein oder in zwei- oder mehrseitigen Nichtangriffspakten. Aggression im Sinne des Aggr.K.E. soll es beispielsweise dagegen nicht sein, wenn USA ohne Ultimatum oder Kriegserklärung (also in Verletzung der III. Haager Konvention 1907) einen Krieg beginnen oder Japan chinesisches Gebiet erobern und annektieren würde unter Mißachtung der im Washingtoner Neunmächte-Abkommen verbürgten Integrität Chinas; denn, so sagt der Kommentar, in diesen Beispielen fehle es an der »specific obligation not to resort to armed force«. Zweitens muß eine Verletzung einer solchen ausdrücklichen Verpflichtung vorliegen. Drittens muß diese Verletzung als eine solche festgestellt sein. Und diese Feststellung — viertens — muß ordnungsmäßig in einem Verfahren erfolgt sein, zu dem der rechtsbrechende Staat im voraus seine Zustimmung erteilt hat! Nur wenn alle diese Voraussetzungen zusammentreffen, soll das Sonderrecht des Aggr.K.E. Platz greifen.

Hinsichtlich des vierten Elements betont der Kommentar den in dem Haager Ostkarelien-Rechtsgutachten (B No. 5 vom 23. Juli 1923) anerkannten Grundsatz, daß kein Staat verpflichtet ist, seine Streitigkeiten mit anderen Staaten der Vermittlung, dem Schiedsverfahren oder sonst irgendeiner Art friedlicher Lösung ohne seine Zustimmung zu unterwerfen. Andererseits weist er auf den Covenant, die Fakultativklausel und Vereinbarungen über Konsultation hin. Unabhängig von diesen Vorgängen will der Aggr.K.E. auf eigenem Wege zu der erforderlichen Einwilligung des etwaigen aggressors gelangen: wie die Eingangsklausel des Konventionentwurfes klarstellt, ist der Geltungsbereich auf die Vertragspartner beschränkt und das vorgeschlagene Rechtssystem nur in allen denjenigen Lagen anzuwenden, in denen der aggressor zu den vertragschließenden Staaten gehört.

Selbst wenn aber diese Voraussetzungen erfüllt sind, so ergibt sich aus der Eigenart des Konventionssystems zugleich eine zeitliche Begrenzung seiner Anwendbarkeit. Vorausgesetzt wird ja ein Verfahren — über dessen Gestaltung der Kommentar sich ausschweigt — und eine Art Feststellungsurteil. Solange dies Urteil nicht ergangen ist, besteht seit Beginn des tatsächlichen Kriegszustandes eine Periode, für die das neue Sonderrecht nicht maßgebend sein kann.

Für diese Zeit soll das Kriegs- und Neutralitätsrecht, so wie es in dem Neutr.-K.E. wiedergegeben und gestaltet wird, gelten.

Materiellrechtlich stellt nun das vorgeschlagene Aggressorsystem eine bewußte und scharfe Einengung und Minderung der Rechtslage des zum aggressor erklärten Staates dar.

An die Spitze gestellt ist als allgemeiner Grundsatz: der aggressor soll die Rechte nicht erwerben und von den Pflichten nicht entbunden sein, die nach dem Neutr.K.E. für einen Kriegführenden kraft des Kriegszustandes erwachsen. (Art. 2.) Als Beispiel wird angeführt: es entfallt jeder Schadensersatzanspruch gegenüber einem dritten Staat, der Kriegsschiffe des angegriffenen Staates aufnimmt. Zu versagen sind dem aggressor ferner alle prisenrechtlichen Befugnisse, auch hinsichtlich ihrer privatrechtlichen Tragweite (Art. 3 Abs. 1). Daraus wird die Folgerung gezogen, daß Schiffe jedes anderen Staates zum Widerstand gegenüber sie anhaltenden Schiffen des aggressors berechtigt sein sollen. Auch Internierungen und Beschlagnahmen auf seinem eigenen Gebiet würden rechtswidrig sein. Art. 5 nimmt dem aggressor das Recht, von anderen, insbesondere neutralen Staaten, die Erfüllung bestehender Verträge, wie Auslieferungs- und Handelsverträge und selbst der allgemeinen internationalen Konventionen zu verlangen. Aus dem Satze »ex injuria jus non oritur« wird, ähnlich wie in Ziffer 5 der Budapester Auslegungsregeln der I.L.A. zum Pariser Pakt, begründet, daß für den aggressor keine Rechtstitel auf territoriale oder andere Vorteile entstehen können. Etwaige Verträge werden für anfechtbar erklärt (Art. 4). Nur zwei Einschränkungen der Entrechtung des aggressors werden vorgesehen: seine territoriale Unversehrtheit und seine politische Unabhängigkeit sollen unangetastet (Art. 15), und allseits sollen die humanitären Regeln des Völkerrechts bindend bleiben (Art. 14).

Auf der Seite der übrigen Staaten unterscheidet der Aggr.K.E. drei Gruppen. Einmal die »defending and co-defending States«, d. h. den angegriffenen Staat und solche, die ebenfalls mit bewaffneter Gewalt dem aggressor entgegentreten. Sie haben ihm gegenüber die normalen Rechte eines Kriegführenden. Darüber hinaus haben sie im Verhältnis zu allen anderen Staaten das Recht, Maßnahmen zu treffen, durch die dem aggressor jedweder Außenhandel unterbunden wird. Sie sollen dabei sogar von den für Blockade geltenden Einschränkungen befreit sein. Nur dürfen sie die Gelegenheit nicht ausnutzen, um ihrem eigenen Handel auf Kosten der anderen Staaten Vorteile zuzuwenden. Weitere Einzelheiten zur Seekriegführung geben Artt. 7 und 8. Die zweite Gruppe bilden die »supporting States«, nämlich Staaten, die erklärt haben (Art. 11), daß sie ohne Gebrauch bewaffneter Gewalt den »defending State« unterstützen wollen (Art. 1 g). Dessen ungeachtet wird ihnen im Verhältnis zum aggressor die Rechtsstellung eines Neutralen zugebilligt; und dies, obwohl ihnen das Recht eingeräumt wird, den aggressor nach jeder Richtung hin zu diskriminieren, sei es durch wirtschaftliches oder finanzielles Embargo, sei es durch Zurückziehung der diplomatischen oder konsularischen Vertreter. Empfohlen wird, daß sie sich solcher Maßnahmen enthalten, die in der Form unmittelbar gegen den aggressor gerichtet sind; ihre Hilfe möge vielmehr in der Form finanzieller, wirtschaftlicher oder sonstiger Unterstützung an den »defending« State gewährt werden. Schreitet der »supporting State« zu bewaffneter Gewalt, so gilt er als »co-defending«. In der dritten Gruppe befinden sich die »non-cooperating States«. Sie gelten als Neutrale im hergebrachten Sinne, aber wieder mit einer wesentlichen Maßgabe: von den üblichen Pflichten der Neutralität sind sie gegenüber dem aggressor freigestellt (Art. 12).

Es scheint, als wenn hierin ein Lockmittel zum Beitritt zur Konvention

geboten werden soll. Der Kommentar meint auch, daß sich kein Staat dem Gewicht der beiden Grundtatsachen verschließen werde, daß die Feindseligkeiten in Verletzung einer Rechtspflicht zur Nichtanwendung von Gewalt begonnen waren, und daß diese Verletzung ordnungsmäßig festgestellt wurde. So müsse ein Staat, der sich nicht frei genug fühle, an einer Kollektivaktion gegen den aggressor teilzunehmen, doch wenigstens nicht wünschen, die an der Aktion beteiligten Staaten in ihren Bemühungen zu hindern (S. 904).

In alledem kommt zum Ausdruck, daß das ganze System auf eine Steigerung der internationalen Solidarität (S. 899) ausgerichtet ist. Es wird von Gedanken beherrscht, die geeignet sind, das hergebrachte geltende Neutralitätsrecht auszuhöhlen und zu verwirren.
v. Hagens.

McNair, Arnold Duncan: The Law of Treaties. British practice and opinions.

Publ. in co-operation with the Columbia University Press. Oxford: At the Clarendon Press 1938. XXIX, 578 S. £ 1/10/-.

Das vorliegende Werk will auf der Grundlage amtlichen, bisher zum Teil noch nicht veröffentlichten Materials eine Übersicht über die Praxis der britischen Regierung in den wichtigsten Fragen des internationalen Vertragsrechts geben. Verf. hat das von ihm bearbeitete, aus Gutachten britischer Kronjuristen, amtlichen Äußerungen von Ministern und sonstigen Regierungsvertretern sowie Entscheidungen britischer Gerichte bestehende Material in fünf Hauptabschnitten (Abschluß, Auslegung, Wirkung, Beendigung und Abänderung internationaler Verträge), die wiederum in zahlreiche Unterabschnitte gegliedert sind, in einer klaren und übersichtlichen Weise angeordnet. Durch kurze, aber sehr instruktive Einleitungen, die jedem der 44 Unterabschnitte vorangestellt sind, ist dafür Sorge getragen, daß auch dem auf dem betreffenden Spezialgebiet weniger bewanderten Leser die wesentlichen Probleme deutlich werden. Aus der reichen Fülle des Inhalts seien die Abschnitte über den Einfluß der Nichterfüllung verfassungsrechtlicher Voraussetzungen auf die Gültigkeit zwischenstaatlicher Vereinbarungen (S. 38 ff.), über die Wirkung von Zwang und Irrtum (S. 129 ff.), über die Bedeutung des Art. 18 der Völkerbundssatzung (S. 154 ff.), über die verschiedenen Arten der Garantieverträge (S. 271 ff.), über die Wirkung von Verträgen für und gegen Dritte (S. 309 ff.) und über die Änderung der Vertragsgrundlage (»changed conditions«: S. 376 ff.) hervorgehoben.

Die vom Verf. bearbeiteten Quellen stammen zum weitaus überwiegenden Teil aus dem 19. Jahrhundert. Doch finden sich hier und da auch schon Äußerungen zu zeitlich so kurz zurückliegenden Vereinbarungen wie etwa dem deutsch-englischen Flottenabkommen vom 18. 6. 1935 und der Meerengenkonvention von Montreux vom 20. 7. 1936.

Der Charakter des Werkes als einer Übersicht über amtliche Stellungnahmen zu einzelnen praktischen Fragen bringt es mit sich, daß eine ganze Reihe von Problemen des internationalen Vertragsrechts nicht oder nur unvollständig berührt worden sind. Verf. hat im Vorwort selbst darauf hingewiesen, daß er kein Lehrbuch des internationalen Vertragsrechts vorlegen, sondern mit seiner Publikation nur die Abfassung eines solchen erleichtern wolle. Der große Wert des Buches für die Wissenschaft und Praxis wird dadurch ebenso wenig gemindert wie durch den Hinweis des Verf. darauf, daß er diese Sammlung von Äußerungen »britischer offizieller Stellen« als gänzlich »unoffizielle« Persönlichkeit zusammengestellt habe und daß auch das mitgeteilte Material nur in dem Sinne offiziell sei, als es die in der Vergangenheit zu bestimmten Fragen amtlich eingenommene Haltung erkennen lasse, ohne jedoch Schlüsse auf ein entsprechendes Verhalten in der Zukunft zu gestatten. Bloch.

Padelford, Norman Judson: International Law and Diplomacy in the Spanish Civil Strife. New York: Macmillan 1939. XXVII, 710 S. (Bureau of International Research. Harvard University and Radcliffe College.) § 6.—

Das Buch gibt in seinem ersten Drittel eine gründliche Übersicht über die zahlreichen völkerrechtlichen Fragen des spanischen Bürgerkrieges und ihre praktische Behandlung durch die beteiligten Mächte. Die Nichtanerkennung der beiden Parteien als Kriegführende, die Zulässigkeit ihrer gegen die fremde Schifffahrt gerichteten Maßnahmen, die Stellung der in Frankreich residierenden Vertreter bei der Madrider Regierung, das Asylrecht der Gesandtschaften, vor allem aber die Durchführung des Nichteinmischungssystems finden eingehende Behandlung. Der Verf. befeißigt sich einer unparteiischen Haltung; es kommt ihm vor allem darauf an, die Lehren und Ergebnisse des Bürgerkrieges für das Völkerrecht herauszuarbeiten. Die Literatur in englischer Sprache ist sorgfältig, selbst bis auf Presseäußerungen, herangezogen; dagegen stellt es eine Lücke dar, daß das deutsche und italienische Schrifttum gar nicht, das französische nur teilweise berücksichtigt ist. Daher fehlt auch die Behandlung solcher Fragen wie z. B. der Regelung der Stellung der von der nationalspanischen Regierung entsandten und bei ihr beglaubigten fremden Agenten. Die rechtlichen Urteile des Verf. sind wohlwogen und besonnen; im wesentlichen verdienen sie Zustimmung. So spricht Verf. den nicht als Kriegführende anerkannten Parteien des Streites mit Recht die Befugnis ab, durch Blockaden, Durchsichtung von Handelsschiffen oder Minenlegen auf hoher See die fremde Handelsschifffahrt außerhalb der Hoheitsgewässer zu stören, und stellt fest, daß fremde Handelsschiffe, die im Hafen bei einem Luftangriff auf militärische Ziele beschädigt werden, für diese Schäden keine Entschädigung fordern können, weil sie sich selbst dem Risiko ausgesetzt haben. Dagegen erkennt Verf. zu Unrecht den Vertragsmächten von Nyon das Recht zu, die Versenkung von Handelsschiffen durch U-Boote der Bürgerkriegsparteien den Akten der Piraterie zu assimilieren. Das allgemeine Völkerrecht kennt ebensowenig wie die Londoner U-Bootsregeln von 1930, deren Nichtanwendbarkeit auf den spanischen Konflikt mangels Zubilligung der Kriegführendeneigenschaft Verf. sich nicht klar genug vor Augen hält, eine solche Kennzeichnung, und die Unterzeichner des Nyoner Abkommens waren keineswegs berechtigt, den Begriff der Piraterie, der dem gemeinen Völkerrecht angehört, festzulegen oder zu erweitern. Bemerkenswert erscheint endlich der Hinweis des Verf. darauf, daß die amerikanische Politik im Bürgerkrieg, die der Madrider Regierung durch das Embargo die Waffenlieferung sperrte und die Zuerkennung der Rechte der Kriegführenden entgegen den Tatsachen hintanhalt, in einem Widerspruch zu der sonstigen Praxis der U.S.A. auf dem amerikanischen Kontinent stand, die nur durch den Wunsch nach Übereinstimmung mit der englisch-französischen Haltung sich erklärt. Die letzten beiden Drittel des Buches füllt die Dokumentensammlung, die vornehmlich die Beschlüsse des Nichteinmischungsausschusses und die sie durchführenden Landesgesetze wiedergibt. Für das Studium der Rechtsprobleme des spanischen Bürgerkrieges kann das reichhaltige und zuverlässige Werk, das auch die politische Seite in Andeutungen würdigt, eine grundlegende Bedeutung beanspruchen.

Scheuner.

Ritchie, Hugh: The »Navicert« System during the World War. Washington: Carnegie 1938. VIII, 83 S. (Carnegie Endowment for International Peace. Division of International Law. Monograph Series. N. 2.)

Unmittelbar nach Ausbruch des Weltkrieges im August 1914 begann England, schrittweise eine Blockierung Deutschlands einzurichten, welche die

Neutralen zu Leidtragenden und zugleich zu Mitwirkenden machte. Schon aus den Orders in Council vom 20. August und 29. Oktober 1914 — dem Erweitern der Banngutlisten und dem Gleichsetzen der Behandlung von bedingtem und unbedingtem Banngut — sowie aus dem praktischen Vorgehen der englischen Seestreitkräfte wurde ersichtlich, daß die britische Kriegführung es sich zum Ziel gesetzt hatte, Deutschland durch Aushungern seiner Bevölkerung und Vernichten seiner Wirtschaft zum Erliegen zu bringen. Das war nur zu bewerkstelligen, wenn die Neutralen, vor allem die neutralen Nachbarstaaten Deutschlands, sich bereitfanden, ihren legitimen Handel mit Deutschland in den von England als Bannware erklärten Gütern zum Nutzen der englischen Kriegführung und zum eigenen Schaden einzustellen. Die im Februar 1915 als vergeltender Gegenangriff gegen die völkerrechtswidrige englische Wirtschaftssperre erfolgende Eröffnung des deutschen U-Bootskrieges wurde dann von England als willkommener Anlaß benutzt, um durch die sogenannte »Repressalien-Order in Council vom 11. März 1915« neue verschärfte Blockadebestimmungen, die man nicht anders denn als Repressalie glaubte rechtfertigen zu können, gegen Deutschland und damit gegen die Neutralen zu erlassen. Alle Güter nach und von neutralen Häfen, von denen auch nur vermutet werden konnte, daß sie für Deutschland bestimmt waren oder aus Deutschland stammten, sollten, sofern nicht das Gegenteil zu beweisen war, der Beschlagnahme verfallen. Verheerend für Schifffahrt und Handel der Neutralen wirkte dabei die neue englische Methode, daß die Untersuchung der Handelsschiffe nicht durch die englischen Patrouillenfahrzeuge in kurzem Verfahren auf hoher See vorgenommen wurde, sondern daß die Handelsschiffe gezwungen wurden, englische Kontrollhäfen (Kirkwall, Stornoway, Falmouth und die Downs) anzulaufen, wo sie das Ergebnis der eingehenden Prüfung der gesamten Ladung, ihrer Art und Mengen, ihrer Herkunft und endgültigen Bestimmung sowie der Vertrauenswürdigkeit des Verfrachters, des Reeders und des Empfängers wochen- und monatelang abzuwarten hatten. Am meisten davon betroffen waren auch in dieser Hinsicht die neutralen Nachbarländer Deutschlands, deren Einfuhr den britischen Argwohn, sie könnte über die Landgrenze nach Deutschland gelangen, in besonderem Maße erregte. Aber auch die Handelsinteressen der außereuropäischen, an Deutschlands Nachbarn exportierenden Länder hatten unter jenen englischen Blockademaßnahmen zu leiden. Es gab für die Neutralen nur zwei Möglichkeiten, wenn sie sich nicht mit dem Ruin ihres Handels abfinden wollten: entweder England durch politische oder wirtschaftliche Machtmittel Widerstand entgegenzusetzen oder sich zu bemühen, geeignete, den englischen Blockadeanspruch befriedigende Garantien dafür beizubringen, daß das aus Übersee an die neutralen Nachbarstaaten Deutschlands gelangende und von England als Bannware erklärte Gut tatsächlich nicht nach Deutschland weiterging. Alle Neutralen im Weltkrieg 1914/18 wählten den letzteren Weg und leisteten so der englischen Blockade gegen Deutschland gehorsamen Hilfsdienst — auch die Vereinigten Staaten von Amerika.

Anfang 1916, als das neugebildete britische Blockadeministerium mit der Rationierung der Einfuhr der an Deutschland grenzenden Neutralen begann und damit eine neue Drangsalierung des gesamten in Betracht kommenden neutralen Handels inszenierte, ging von dem amerikanischen Generalkonsul in London, Mr. Skinner, der Vorschlag aus, die britische Regierung möge sich damit einverstanden erklären, daß die nach skandinavischen Häfen bestimmten amerikanischen Schiffsladungen nicht erst in den englischen Kontrollhäfen der langwierigen Untersuchung unterzogen würden, sondern schon während des Einladens in den amerikanischen Ausgangshäfen, so wie mit den briti-

schen Handelsschiffen bereits verfahren wurde. Auf diese Weise würde der unerträglich störende Aufenthalt der amerikanischen Waren in den englischen Häfen vermieden werden. Dieser Plan bezog sich nur auf den amerikanischen Export nach den skandinavischen Ländern, nicht auch auf den Export nach Holland, da die holländische Einfuhr schon seit langem unter der Kontrolle einer privaten holländischen Einfuhrgesellschaft, des »Niederländischen Übersee-Trust«, stand, der sich den Ruf so zuverlässiger Funktion für das britische Interesse erworben hatte, daß man in London die Grenze Holland/Deutschland als eine hinreichend gesicherte englische Blockadelinie ansah.

Der Skinner-Vorschlag wurde von englischer Seite angenommen. In der britischen Botschaft in Washington tat sich ein Büro auf, das die Bearbeitung dieser Angelegenheiten übernahm. Amerikanische Interessenten hatten ihre Anträge dorthin einzureichen; die britische Botschaft nahm die Prüfung der ihr unterbreiteten Papiere vor, machte die für notwendig befundenen Beanstandungen, stellte, wenn alles in Ordnung, entweder aus eigener Befugnis oder nach telegraphischer Verständigung mit London für die amerikanische Ladung einen Geleitschein aus und ließ durch britische Konsularbeamte das Beladen der Dampfer strengstens überwachen. Die Geleitscheine dienten als Ausweise für ungehindertes Passieren der britischen Blockadestreitkräfte und für beschleunigte Abfertigung im britischen Kontrollhafen, falls ein solcher aus besonderen Gründen noch anzulaufen war. Der aus dem genannten Anlaß eingeführte Geleitschein für den amerikanisch/skandinavischen Export wurde mit dem Kode-Wort »Navicert« bezeichnet, das entsprechende Verfahren hieß das »Navicert-System«.

Die amerikanische Regierung sah sich diese Entwicklung stillschweigend mit an und ordnete sich, nicht anders als die schwächeren neutralen Staaten in Europa, dem britischen Blockadewillen unter. Die britische Regierung befand sich in der angenehmen Lage, den ganzen Akt als einen Akt der Freundlichkeit hinzustellen: Den amerikanischen Warenverschiffern wurden auf ihren Wunsch durch britisches Entgegenkommen Schwierigkeiten in der europäischen Blockadezone aus dem Wege geräumt.

Das vorliegende Buch »The 'Navicert' System During The World War« stammt aus der Feder eines gut unterrichteten Fachmannes. Er gehörte früher dem Foreign Office in London an und gründet seine Ausführungen auf Unterlagen, die ihm aus den amtlichen englischen Akten zugänglich gemacht worden sind. Der Verfasser schildert zunächst die Entstehung des fraglichen Systems, wie vorstehend skizziert. Weiterhin gibt er eine ausführliche Darstellung, wie das System technisch gehandhabt worden ist, wie z. B. von seiten der englischen Organisationen die Persönlichkeiten der Absender der Waren und mehr noch die der Empfänger genauester Prüfung unterzogen wurden, wie man sich in den neutralen Einfuhrländern durch englische Abkommen privater Art die unbedingte Garantie gegen etwaige Ausfuhr der Waren nach Deutschland zu verschaffen suchte. Die Sammlung solcher englischer Abkommen soll mehrere Bände umfassen.

Nach anfänglichem Zögern wurde das Ende März 1916 ins Leben gerufene Navicert-System bald allgemein angenommen. Von etwa Ende September 1916 ab gingen kaum noch amerikanische Warensendungen nach skandinavischen Häfen ohne Navicert. Die Gesamtzahl der betreffenden amerikanischen Gesuche an die britische Botschaft in Washington hat von März 1916 bis Ende August 1917 über 50.000 betragen.

Immerhin ist es erfreulich zu erfahren, daß doch immer wieder Versuche von neutralen Händlern unternommen worden sind, die britische Handels-

kontrolle in die Irre zu führen, und daß in Schweden eine Zeitlang ein Gesetz bestanden hat, welches schwedischen Warenempfängern verbot, Garantien gegen Wiederausfuhr zu leisten — ein seltener Fall von Unbeugsamkeit eines Neutralen gegen England. Im großen und ganzen aber stehen wir vor der Tatsache, daß die neutralen Staaten von vornherein ihre Hoheitsgebiete britischen Behörden zur Ausübung britischer Kriegsakte zur Verfügung gestellt haben.

Nach Eröffnung des uneingeschränkten U-Bootskrieges wurden durch eine neue »Repressalien-Order in Council vom 16. Februar 1917« Strafen für neutrale Schiffe festgesetzt, die sich den britischen Blockadestimmungen nicht in allen Einzelheiten fügten. Beim Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg änderte sich zunächst in der Behandlung des amerikanischen Handels nichts. Vielmehr wurde das Navicert-System im Mai 1917 auch auf den Verkehr Amerika-Holland ausgedehnt sowie für Verschiffungen aus Zentral- und Südamerika nach Skandinavien und Holland eingeführt. Allmählich gingen dann jedoch die Verschiffungen von Amerika nach den an Deutschland grenzenden Ländern durch die Einschränkung der Ausfuhr aus den Vereinigten Staaten und durch die Wirkungen des uneingeschränkten U-Bootskrieges so zurück, daß das Navicert-System überflüssig wurde. Am 31. August 1917 fand es in der Form, wie es ursprünglich eingerichtet und während eines Zeitraumes von fast 18 Monaten angewendet worden war, sein tatsächliches Ende.

Eine wesentliche Ergänzung findet die Darstellung von Ritchie durch die als Anlagen beigefügten, mehr als die Hälfte des ganzen Buches einnehmenden britischen Dokumente, auf denen das Blockadesystem beruhte.

Alles in allem: Ein wertvoller, hochaktueller Beitrag zum Studium der Technik der englischen Blockade. Spindler.

Stuyt, A. M.: Survey of International Arbitrations 1794—1938. The Hague: Nijhoff 1939. XI, 479 S. fl. 20.—

Für jeden, der sich rasch über ein bestimmtes Schiedsgerichtsverfahren orientieren muß, ist das vorliegende Buch ein willkommener Wegweiser, denn vollständige bis auf die Gegenwart fortgeführte Sammlungen gibt es nicht. Der Verfasser hat mehr als 400 internationale Schiedsverfahren in chronologischer Reihenfolge der Schiedskompromisse verzeichnet und dürfte damit alle Verfahren, über die überhaupt Angaben veröffentlicht worden sind, mit Ausnahme der vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof und den Gemischten Schiedsgerichten verhandelten Fälle, die er mit Rücksicht auf ihre leichte Zugänglichkeit in besonderen Sammlungen ausgeschieden hat, erfaßt haben. Nach einem streng durchgeführten Schema gibt er jeweils die Namen der Parteien, in knapper Form den Streitgegenstand, die Zusammensetzung des Schiedsgerichts, das Datum des Schiedsvertrages oder Spezialkompromisses, dessen Bestimmungen über das anzuwendende Recht, die Fundstellen des Vertragstextes, das Datum des Schiedsspruches oder der anderweitigen Erledigung des Streitfalles, die obsiegende Partei, die Ausführung der Entscheidung, die Fundstellen des Textes der Entscheidung sowie die auf sie bezügliche Literatur an. Nach dem gleichen Schema sind anhangsweise die Schiedsverfahren im Rahmen des Weltpostvereins, Verfahren vor internationalen Untersuchungs- und Vergleichskommissionen sowie das Gutachten der Juristenkommission des Völkerbundes betr. die Alandsinseln behandelt. Ein Parteien- sowie ein Namen- und Sachregister beschließen den Band. Friede.