

# Die britische Order in Council vom 27. Nov. 1939 über die Beschlagnahme deutscher Ausfuhrwaren

Graf Moltke, Berlin

## I.

1. Die Order in Council framing Reprisals for restricting further the Commerce of Germany<sup>1)</sup> vom 27. November 1939<sup>2)</sup> lautet in ihren entscheidenden Bestimmungen wie folgt:

1. Every merchant vessel which sailed from any enemy port, including any port in territory under enemy occupation or control, after the 4<sup>th</sup> day of December, 1939, may be required to discharge in a British or Allied port any goods on board laden in such enemy port.
2. Every merchant vessel which sailed from a port other than an enemy port after the 4<sup>th</sup> day of December, 1939, having on board goods which are of enemy origin or are enemy property may be required to discharge such goods in a British or Allied port.

Der Rest der Order in Council befaßt sich mit der Frage, was aus den Waren werden soll, und bestimmt, daß sie bis zum Friedensschluß eingelagert oder ihr Gegenwert bei Gericht hinterlegt werden soll, und zwar auch im Fall von »enemy property«. Diese Bestimmungen entsprechen den Anordnungen, die im Kriege 1914/18 in 2 und 4 der Order in Council vom 11. März 1915 enthalten waren.

Der Inhalt der Order in Council läßt sich danach kurz, wie folgt, darstellen: alle Waren, die in einem deutschen Hafen geladen sind, sollen in einem Hafen Großbritanniens oder seiner Verbündeten wieder ausgeladen werden, wem immer sie gehören mögen; alle Waren, die deutsches Eigentum oder deutscher Herkunft (origin) sind, sollen in einem Hafen Großbritanniens oder seiner Verbündeten ausgeladen werden. Danach ist das Ziel die Sicherstellung dieser Waren. Auf der anderen Seite wird eine Verurteilung des Guts vermieden, und die Entscheidung darüber, was mit dem Gut geschehen soll, wird bis zum Kriegsende hinausgeschoben; gegen das Schiff werden keine Maßnahmen ergriffen.

<sup>1)</sup> S. R. & O. 1939 No. 1709, abgedruckt unten S. 418 f.

<sup>2)</sup> Am gleichen Tage wurde ein entsprechendes französisches Décret relatif à l'embargo sur les exportations allemandes (Journ. off. vom 28. 11. 1939, abgedruckt unten S. 420 f.) erlassen.

2. Die Verhandlungen über die Order in Council, soweit sie bekannt geworden sind, zerfallen in zwei Teile: die Verhandlungen in der Zeit zwischen der Ankündigung der Order in Council und ihrem Erlaß und die Verhandlungen über die Proteste nach Erlaß der Order in Council und damit zusammenhängend die Verhandlungen über die Anwendung der Order in Council.

Am 21. November 1939 gab Chamberlain im Unterhaus bekannt, daß die Alliierten beabsichtigten, deutsche Ausfuhrwaren zu beschlagnahmen<sup>3)</sup>. Am folgenden Tag erschien bereits in der Times ein begütigender Leitartikel, der sich nur in Nebensätzen mit dem angeblichen Grunde, nämlich deutschen Völkerrechtsverletzungen, befaßte, sein Hauptaugenmerk aber darauf richtete, den Neutralen klar zu machen, daß Großbritannien alles tun werde, um die Neutralen zu schonen und so wenig wie möglich zu schädigen<sup>4)</sup>. Bereits am 22. November 1939 sagte Großbritannien Japan zu, daß die japanische Ausfuhr aus Deutschland bevorzugt behandelt werden würde<sup>5)</sup>. Am 23. November 1939 lief der Protest Hollands ein<sup>6)</sup>; am 24. November 1939 protestierte Belgien<sup>7)</sup>. Am 25. November 1939 protestierte Japan<sup>8)</sup>. Am 26. November 1939 protestierten Schweden<sup>9)</sup> und Dänemark<sup>10)</sup>, am 27. November 1939 Norwegen<sup>11)</sup> und Iran<sup>12)</sup>. Italien hat in einer halbamtlichen Verlautbarung vom 25. November 1939 erklärt, daß es Repressalien gegen Neutrale als rechtswidrig ansehe<sup>13)</sup>; am 25. November 1939 hat Graf Ciano die Botschafter Großbritanniens und Frankreichs wegen der Rückwirkungen der beabsichtigten Maßnahmen gewarnt<sup>14)</sup>, am gleichen Tage hat der italienische Botschafter in London mit Lord Halifax die Folgen dieser Maßnahmen für den italienischen Außenhandel erörtert<sup>15)</sup>. Die Neutralen legten zwar gleichmäßig einen Rechtsprotest ein; ihre Haltung war aber keineswegs einheitlich: während die Oslo-Staaten in erster Linie um ihren eigenen Export und ihren Durchgangshandel besorgt waren, wollte Italien seine Kohleneinfuhr über

3) Parl. Deb. H. C. vol. 353, col. 1034.

4) Times vom 23. II. 1939.

5) Times vom 28. II. 1939.

6) Times vom 24. II. 1939. Die niederländische Note vom 22. II. ist unten S. 432 ff. abgedruckt.

7) Times vom 25. II. 1939; Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 24. II. 1939.

8) Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 25. II. 1939. Vgl. dazu die unten S. 427 abgedruckte Erklärung.

9) Frankfurter Zeitung vom 27. II. 1939.

10) Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 26. II. 1939.

11) Berliner Börsenzeitung vom 30. II. 1939.

12) Temps vom 28. II. 1939.

13) Agenzia Stefani vom 25. II. 1939.

14) Times vom 26. II. 1939.

15) Times vom 27. II. 1939.

Rotterdam gesichert wissen, während Japan in erster Linie wegen der Einfuhr von in Deutschland bestellten Maschinen und Werkzeugen besorgt war. Die Proteste Italiens und Japans verloren auch dadurch etwas an Gewicht, daß beide Länder während des Krieges 1914/18 die entsprechende britische Order in Council gebilligt, wenn auch nicht selbst die gleiche Praxis geübt hatten. Der wichtigste Neutrale, nämlich die Vereinigten Staaten von Amerika, hat sich anscheinend in diesem Stadium der Angelegenheit gar nicht geäußert. Die Vorkämpfer für die »Freiheit der Meere« aus dem Kriege 1914/18, die einzigen, deren Protest wirklich hätte etwas ausrichten können, schwiegen. Damit hatten die Alliierten die erste Runde des Kampfes mit den Neutralen praktisch gewonnen. Im Lichte dieser Rückwirkungen wurde die Order in Council verfaßt und am 27. November 1939 unterzeichnet. Gegenüber der ersten Ankündigung wurden drei Konzessionen an die Neutralen in der Handhabung verkündet, nämlich a) eine Ware soll nicht als feindlich angesehen werden, wenn weniger als 25 % ihres Wertes aus feindlicher Ware oder Arbeit bestehen; b) Freiheit für vor dem 27. November 1939 gekaufte und bezahlte Waren; c) Freiheit für neutrale Waren und Schiffe, die vor dem 2. Dezember 1939 den letzten neutralen Hafen verlassen hatten.

Nach Erlaß der Order in Council kamen wieder die verschiedenen Proteste: die der Oslo-Staaten<sup>16)</sup>, Spaniens<sup>17)</sup> und Portugals<sup>18)</sup> waren Proteste mehr formeller Art, wobei Spanien und Norwegen sich die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen vorbehalten haben; die Schweiz hat eine informatorische Demarche unternommen<sup>19)</sup>; Argentinien hat ein Memorandum an alle Kriegführenden gerichtet<sup>20)</sup> und damit dem Protest gegen die Order in Council von vornherein jede Wirksamkeit genommen; um gar keine Zweifel darüber zu lassen, daß es bereit sei, sich zu fügen, hat es zugleich ein Büro für die Anmeldung von vor dem 27. November 1939 in Deutschland getätigten Warenkäufen eingerichtet<sup>21)</sup>; die baltischen Staaten und Finnland und die Balkanstaaten haben keinerlei Schritte unternommen. Damit bleiben vier wichtige Proteste übrig: Rußland, USA, Italien, Japan.

Rußland hat in einer sehr energischen Protestnote die Völkerrechtswidrigkeit der Maßnahmen dargelegt, sich dagegen verwahrt, daß es etwa von diesen Maßnahmen irgendwie betroffen werden dürfe, sich für einen etwaigen Schaden die Geltendmachung von Ersatzansprüchen

<sup>16)</sup> Times vom 29. 11. 1939.

<sup>17)</sup> Berliner Börsenzeitung vom 7. 12. 1939.

<sup>18)</sup> Temps vom 29. 11. 1939.

<sup>19)</sup> Deutsche Allgemeine Zeitung vom 5. 12. 1939.

<sup>20)</sup> Abgedruckt unten S. 431 f.

<sup>21)</sup> Nachrichten für den Außenhandel vom 8. 12. 1939.

vorbehalten und schließlich darauf hingewiesen, daß alle unter russischer Flagge fahrenden Schiffe Staatsschiffe seien, die einer Kontrolle nicht unterlägen<sup>22)</sup>. Dieser Protest ist, abgesehen von der Offenhaltung der grundsätzlichen Frage, nicht sehr bedeutsam, weil nicht zu erkennen ist, wie bei der gegebenen geographischen Lage ein Konflikt zwischen Rußland und Großbritannien über die Frage entstehen soll, es sei denn, daß Rußland als »Test case« ein Schiff aus einem deutschen Hafen durch die Nordsee und den Atlantik auslaufen ließe.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben unter dem 8. Dezember 1939 eine Note an England gerichtet<sup>23)</sup>. Die Note weist zunächst auf die geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen hin, legt dann dar, daß mit Rücksicht auf das amerikanische Neutralitätsgesetz ein Fall berechtigten Eingriffs in Rechte von Bürgern der Vereinigten Staaten von Amerika kaum denkbar sei, und erklärt in sehr allgemeinen Wendungen, daß die Kriegführenden nicht berechtigt seien, neutrales Vermögen zu verletzen. Am Schluß führt die Note schließlich aus, daß, abgesehen von grundsätzlichen Erwägungen, hier praktische Schwierigkeiten entstünden, die den Handel der Vereinigten Staaten von Amerika beeinträchtigen könnten. Die Note endet mit dem Ersuchen, dafür Sorge zu tragen, daß die Maßnahmen der britischen Regierung den berechtigten Handel von Bürgern der Vereinigten Staaten von Amerika nicht stören würden.

Offenbar zugleich mit dieser Note oder kurz nachher hat der amerikanische Botschafter an Großbritannien einige Fragen gestellt, die vom Ministry of Economic Warfare unter dem 25. Dezember 1939 beantwortet worden sind<sup>24)</sup>. Aus den Fragen schon ergibt sich, daß die Vereinigten Staaten von Amerika sich mit der Order in Council abfinden, sie jedenfalls nicht grundsätzlich angreifen würden.

Wenn man die Vorgänge aus dem Kriege 1914/18 zum Vergleich heranzieht, insbesondere die grundlegende Note vom 2. April 1915<sup>25)</sup>, so ist der Unterschied in Ton und Inhalt erheblich. Während die Note von 1915 fast nur grundsätzliche Bemerkungen enthält, die Rechte der Neutralen mit aller Schärfe verfehlt, Protest einlegt und Schadensersatzforderungen für den Fall der Anwendung der Order in Council vom 11. März 1915 auf Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika ankündigt, ist in der Note vom 8. Dezember 1939 von all diesem keine Rede. Die Note deutet vielmehr darauf hin, daß die Vereinigten Staaten von Amerika sich mit der britischen Methode abfinden würden, sofern gewisse praktische Konzessionen in der Handhabung gegenüber Bürgern

<sup>22)</sup> In Übersetzung abgedruckt unten S. 422 f.

<sup>23)</sup> The Department of State Bulletin 1939, Vol. I, p. 651, abgedruckt unten S. 423 f.

<sup>24)</sup> The Department of State Bulletin 1940, Vol. II, p. 5, abgedruckt unten S. 424 f.

<sup>25)</sup> Miscellaneous Nr. 14 (1916) Cmd. 8233, auszugsweise abgedruckt unten S. 425 ff.

der Vereinigten Staaten von Amerika gemacht werden würden. Es mag sein, daß die Note vom 2. April 1915 nicht so scharf gemeint war, wie sie sich liest; der Unterschied bleibt doch beträchtlich.

Was nun im Einzelnen weiter verhandelt worden ist, ist nicht bekannt geworden. Man weiß nur, daß diese Verhandlungen noch nicht zu einem endgültigen Abschluß gelangt sind, daß vielmehr Mr. Ashton-Gwatkin und Mr. Rist zur endgültigen Bereinigung auch dieser Differenzen nach Washington entsandt worden sind. Aber gleichgültig, welches Ergebnis diese Verhandlungen haben mögen, die britische Auffassung hat sich durchgesetzt und der noch bestehende Widerstand der Vereinigten Staaten von Amerika wird sich durch kleine Konzessionen, die den Grundsatz nicht berühren, beseitigen lassen. Aufrecht-erhalten bleibt lediglich die Rechtsverwahrung.

Italien, welches für sich nicht den Status der Neutralität in Anspruch nehmen will, hatte zunächst auf einen formellen Protest verzichtet, hatte stattdessen über die Anwendung der Order in Council auf Einfuhren nach Italien verhandelt<sup>26)</sup> und dabei gewisse zeitlich beschränkte Zugeständnisse eingehandelt, insbesondere die Freiheit der Einfuhr deutscher Kohle über Rotterdam. Ende Februar 1940 erklärte die britische Regierung, dieses Zugeständnis mit dem Ablauf des 29. Februar 1940 nicht mehr aufrecht erhalten zu können<sup>27)</sup>, worauf die italienische Regierung unter dem 3. März 1940 gegen die Absicht der Anhaltung der Kohlenschiffe protestierte. Diese Protestnote<sup>28)</sup> beanstandet die britische Seekriegführung in mehreren Punkten und behandelt dabei auch die Order in Council. Die Note ist zwar ziemlich scharf gehalten, kündigt aber keinen Ersatzanspruch an und läßt durch den Hinweis auf die besonderen italienischen Kohlensorgen deutlich erkennen, daß die Absicht besteht, über die praktische Handhabung zu verhandeln. Nachdem zunächst 11 italienische Kohlendampfer, die aus Rotterdam ausgelaufen waren, von den Briten aufgebracht worden waren, haben sich Italien und Großbritannien dahin geeinigt, daß die Briten die 11 Dampfer fahren ließen, die Italiener aber keine Kohle mehr in Rotterdam laden würden<sup>29)</sup>. Damit war der Streit praktisch abgeschlossen; seinen formellen Abschluß hat er mit einer britischen Antwortnote vom 20. März 1940 auf die italienische Note vom 3. März 1940 gefunden<sup>30)</sup>.

Der einzige Neutrale, dessen Protest mit Nachdruck angemeldet wurde, ist Japan. Die Note ist in scharfer Form gehalten<sup>31)</sup>; die

<sup>26)</sup> Times vom 29. II. 1939.

<sup>27)</sup> Parl. Deb. H. C. vol. 357, col. 1129.

<sup>28)</sup> Abgedruckt unten S. 428 f.

<sup>29)</sup> Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 10. 3. 1940; Times vom 11. 3. 1940.

<sup>30)</sup> Abgedruckt unten S. 429 ff.

<sup>31)</sup> Die darauf bezügliche Erklärung des Sprechers des japanischen Auswärtigen Amtes ist unten S. 427 abgedruckt.

japanische Presse verkündete, daß Japan Gegenmaßnahmen erwäge<sup>32)</sup>, wobei wohl an Maßnahmen gegen britisches Vermögen im Fernen Osten gedacht war. Am 30. November 1939 wurde bereits die britische Antwort auf die japanische Protestnote überreicht<sup>33)</sup>; die Antwort eröffnete den Weg zu Verhandlungen, in denen Japan, von allen anderen Neutralen, damals auch von Italien, verlassen, seinen grundsätzlichen Standpunkt praktisch aufgab und sich darauf beschränkte, gewisse Konzessionen für seinen Maschinenimport aus Deutschland zu erhalten.

Zusammenfassend kann man sagen, daß es den Alliierten gelungen ist, mit jedem Neutralen einzeln fertig zu werden, ohne daß die grundsätzlichen Fragen erörtert zu werden brauchten. Dadurch ist den Alliierten die Verhandlung gegen eine im Grundsätzlichen einige Front neutraler Staaten erspart geblieben. Immerhin läßt sich aus der Rechtsverwahrung der Neutralen eine gewisse einheitliche Argumentation und Grundauffassung herausfinden, die weiter unten dargestellt werden soll.

## II.

Um ein klareres Bild über die Bedeutung der Order in Council zu erhalten, muß man sich über Zweck und Einordnung dieser Maßnahmen klar zu werden versuchen.

1. Die Order in Council ist als ein Mittel des Wirtschaftskrieges, mit dem Deutschland der Export und damit die Deviseneinnahme genommen werden sollte, begründet worden. Insoweit würde dieses Mittel durch die Begründung als Repressalie gegen angebliche deutsche Völkerrechtsverletzungen formal, wenn auch mangels einer Repressalienberechtigung nicht tatsächlich, gedeckt sein. Darum ist in der propagandistischen Begründung dies als der einzige Zweck dargestellt worden, dessen Erreichung leider mit einigen Unannehmlichkeiten für die Neutralen verbunden sei, die sie aber im Interesse der »guten Sache« in Kauf nehmen müßten<sup>34)</sup>. Um zu untersuchen, ob das wirklich der Zweck dieser Maßnahme gewesen sein kann, muß ihre Bedeutung im Wirtschaftskrieg klargestellt werden, also einem zumindest zunächst ohne großen militärischen Einsatz geführten Kriege, dessen Ziel die Unterhöhnung der gegnerischen Wirtschaft ist.

Wenn man den für die Wirkung der Order in Council günstigsten Fall unterstellt, daß nämlich die Unterbindung der Ausfuhr wirksam ist, so muß gewiß die wichtigere Einfuhrkontrolle genau so wirksam, wenn nicht wirksamer sein; ist aber die Banngutkontrolle wirksam, dann hat

32) Berliner Börsenzeitung vom 31. II. 1939.

33) Pester Lloyd vom 1. 12. 1939.

34) Times vom 29. II. 1939: »... the British Government are asking neutrals to accept temporary inconveniences. The necessity is regrettable; but far greater sacrifices are being made by the Allied protagonists for a cause which is not merely their own.«

sie in Verbindung mit der Ausweitung der Bannwarenliste und der Rationierung der Neutralen zur Folge, daß Deutschland aus Übersee nichts Wesentliches mehr importieren kann; damit würde jeder Export nach Übersee — zumal er meist nicht freie Devisen, sondern Verrechnungsguthaben schafft — ein Ausverkauf sein, eine Lieferung, der keine Gegenleistung gegenüberstehen kann, die also die deutsche Wirtschaft ärmer und nicht reicher machen würde. Vom Standpunkt des britischen Wirtschaftskrieges aus gesehen, müßte daher jeder deutsche Export nach Übersee gefördert werden, wenn, wie hier unterstellt, sichergestellt ist, daß die etwaige Rücklieferung der Banngutkontrolle zum Opfer fällt. Selbst wenn eine gewisse Menge an Waren zurückkäme, so würde dies doch dadurch aufgewogen, daß ein Teil der Rückfrachten den Alliierten in Ausübung des Preisenrechts zugute kommen, insoweit also Deutschland die feindlichen Importe bezahlen würde. Diese Argumentation erleidet gewisse Ausnahmen, so z. B. in Übersee-Transporten nach Italien und dem Balkan. Aber da Deutschland vom Balkan Stapelwaren importiert und hochwertige Erzeugnisse dorthin exportiert, so ist für diese Exporte der Seetransport ohne wesentliche wirtschaftliche Bedeutung. Die Annahme, daß Deutschland mit den Guthaben in Übersee Lieferungen aus benachbarten Ländern bezahlen könnte, ist nicht gerechtfertigt, weil es sich dabei fast ausschließlich um Verrechnungsguthaben handelt. Aus diesen Gründen gelangt man daher zu dem Schluß, daß der Wirtschaftskriegserfolg der Maßnahmen der Ausfuhrsperrung nur ganz geringfügig sein kann, vielleicht sogar Deutschland vor einem Ausverkauf bewahrt; daraus folgt, daß diese Wirtschaftskriegsmaßnahme gegen die Ausfuhr nicht den scheinbaren Wirtschaftskriegszweck verfolgt, sondern in einem anderen Zusammenhang gesehen werden muß.

Damit kommen wir zu dem Zweck der Order in Council, der der wichtigste zu sein scheint: die Alliierten haben sich mit diesen Maßnahmen eine Waffe in dem Kampf um die Neutralen geschaffen, um diese in erhöhte Abhängigkeit von sich zu bringen. Die Waffen in diesem Kampfe um die Neutralen sind durch die Grundsätze der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 bestimmt und begrenzt. Diese Grundsätze bedeuten, in die Wirklichkeit eines Seekrieges übersetzt, daß derjenige, der die Seeverbindungen beherrscht, den Handel aller Neutralen in einer Richtung kontrollieren darf, in der anderen Richtung aber freipassieren lassen muß. Sie bedeuten ferner, daß die Neutralen, auch wenn sie aus geographischen oder wirtschaftlichen Gründen nur über See dem Exporthandel des einen Kriegführenden zugänglich sind, weiter ihre Bezüge von dem die Seeverbindungen nicht beherrschenden Kriegführenden erhalten können. Sie behalten mit der Wahl von Bezügen zwischen den beiden Kriegführenden auch eine erhebliche Unabhängig-

keit. Die Neutralen, deren Außenhandel auf den Seeweg angewiesen ist oder die einen erheblichen Durchgangsverkehr zu bewältigen haben, bleiben dadurch in der Wahl ihrer Rohstoffe und Halbfabrikate oder in der Wahl der von ihnen zu vermittelnden Geschäfte und Waren frei.

Die Order in Council unternimmt es, den Schutz der Neutralen, den ihnen die Pariser Seerechtsdeklaration gewährt hat, zu beseitigen. In einigen Waren, in denen die Kriegführenden wesentliche Lieferanten sind, erhält derjenige, der die Seeverbindungen beherrscht, ein künstliches Monopol und bringt damit die auf Bezüge aus Übersee angewiesenen Länder unter seine Abhängigkeit; Länder hingegen, die mit dem Gegner der die See beherrschenden Kriegführenden eine Landgrenze haben, werden in ihrem eigenen Export durch die Handhabung der »enemy-origin-Klausel« abhängig. Dabei muß man sich darin erinnern, daß in der gleichen Richtung, wenn auch nicht immer als Hauptzweck, wirken: die Handhabung der Banngutkontrolle mit der Ausdehnung der Banngutliste, das Recht des Trading with the enemy mit seinen Schwarzen Listen und die Hilfsmittel zu diesem Verfahren, Navicerts, Verbleibskontrolle, Postkontrolle, Handelsspionage. Alle diese Mittel schaffen Abhängigkeiten der neutralen Staaten von den Alliierten, die sich jedoch nicht voll auswirken, solange diese Länder noch in der Wahl ihrer Bezugsquellen frei sind, insbesondere auch aus Deutschland beziehen können. Kurz: die britische Maßnahme zielt darauf ab, für die Alliierten künstliche Monopolstellungen in bestimmten neutralen Ländern zu schaffen und dadurch diese neutralen Länder allmählich entweder auf die Seite der Alliierten zu ziehen oder ihr Abgleiten auf die Seite Deutschlands zu verhindern, oder, falls das nicht gelingen sollte, diese Länder zu schwächen und zu ruinieren.

Diese Erkenntnis wird auch in der italienischen Note vom 3. März 1940 ganz eindeutig klargestellt. Es heißt dort:

»Die Maßnahme ist ... schwerwiegend, weil ihre Anwendung ... Versorgungsquellen abschnürt und die Produktionsmöglichkeiten der nicht kriegführenden Staaten vermindert. ... umsomehr, als die Britische Regierung weiß, daß die fragliche Kohle eine unerläßliche Notwendigkeit für das Leben und die Arbeit des italienischen Volkes bedeutet...«

Ähnliche Wendungen finden wir in der japanischen Protestnote hinsichtlich der Maschineneinfuhr aus Deutschland.

Damit kann man wohl zusammenfassend feststellen, daß die unter der Order in Council ergriffenen Maßnahmen unter dem Deckmantel des Wirtschaftskrieges Waffen in dem politischen Ringen um die Neutralen schaffen sollen.

2. Es herrscht manche Ungewißheit darüber, wie denn diese Seekriegsmaßnahmen einzuordnen sind, als Ausdehnung des Banngutbegriffs oder als eine Art Blockade. Die Briten waren sich im vorigen

Kriege selbst nicht ganz klar darüber. Sie haben die Maßnahmen zunächst als eine Art von moderner Blockade ohne Konfiskation der die Blockade brechenden Schiffe dargestellt, die mit Rücksicht auf die Entwicklung der Abwehr weiter von dem zu blockierenden Lande abgesetzt werden mußte, als man im Jahre 1856 vorausgesehen hätte, und deren Effektivität daher, so meinten die Briten, nach anderen Gesichtspunkten zu beurteilen sei als im Jahre 1856<sup>35</sup>). Diesem Argument begegneten die Vereinigten Staaten mit dem Hinweis darauf, daß noch niemals behauptet worden sei, eine Blockade dürfe sich auf neutrale Küsten erstrecken<sup>36</sup>). Später stellten die Briten die Rechtfertigung ihrer Maßnahmen weniger auf die Blockade als vielmehr auf die Verhinderung deutschen Exports ab<sup>37</sup>). — Die Maßnahmen werden sogar als in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht stehend gerechtfertigt, und zwar als eine Anpassung der Regeln der Pariser Seerechtsdeklaration an moderne Verhältnisse und an die geographische Lage Deutschlands. Der Kern dieser Argumente scheint in folgendem Satz des britischen Memorandums vom 24. April 1914<sup>38</sup>) zusammengefaßt zu sein:

To press any such theory<sup>39</sup>) is tantamount to asking that all trade between neutral ports shall be free, and would thus render nugatory the exercise of sea power and destroy the pressure which the command of the sea enables the Allies to impose upon their enemy.

3. In diesem Kriege haben die Alliierten ihre Maßnahmen als Repressalie gegen die angeblich völkerrechtswidrige deutsche Seekriegführung begründet, genau wie die gleichen Maßnahmen von 1915 und 1917<sup>40</sup>). Im Kriege 1914/18 waren die Maßnahmen damit begründet, daß die Order in Council vom 11. März 1915 auf die deutsche Kriegsgebietserklärung vom 4. Februar 1915, die Order in Council vom 16. Februar 1917 auf die entsprechende deutsche Erklärung vom 31. Januar 1917 verwiesen. Trotzdem hat diese Begründung der späteren Nachprüfung nicht standgehalten, und die verschiedensten Schriftsteller, Staatsangehörige der Alliierten, haben nicht angestanden zuzugeben,

<sup>35</sup>) Memorandum vom 13. 3. 1915 von Sir Edward Grey für Mr. Page, vorletzter Absatz, und britische Note an USA vom 15. 3. 1915 Ziff. 4, beides in Miscellaneous Nr. 6 (1915) Cmd. 7816; britische Note vom 23. 7. 1915 an USA Ziff. 5, 6, 11 u. 12, Miscellaneous Nr. 14 (1916) Cmd. 8233.

<sup>36</sup>) Note der USA an die Britische Regierung vom 5. 11. 1915 Ziff. 16—24, Miscellaneous Nr. 15 (1916) Cmd. 8234.

<sup>37</sup>) Britisches Memorandum vom 24. 4. 1914, übergeben dem State Department Washington, Ziff. 23, 32—38, Miscellaneous Nr. 15 (1916) Cmd. 8234.

<sup>38</sup>) Miscellaneous Nr. 15 (1916) Cmd. 8234 S. 19, Ziffer 23 auf S. 25.

<sup>39</sup>) Nämlich »that no goods could be seized unless they were accompanied by papers which established their destination to an enemy country, and that all detentions of ships and goods must uniformly be based on proofs obtained at the time of seizure«.

<sup>40</sup>) Order in Council vom 11. März 1915 und Order in Council vom 16. Februar 1917.

daß diese Begründung damals ein Vorwand war<sup>41)</sup>. Am 27. November 1939 wird der gleiche Rechtfertigungsgrund angeführt; es scheint, daß dieses Mal vom ersten Tage an bei keinem Neutralen ein Zweifel darüber bestand, daß es sich wieder um einen Vorwand handelt, zumal dieses Vorgehen schon längere Zeit in der Presse erörtert worden war. Die einzelnen von den Alliierten gegebenen teils politischen, teils rechtlichen Rechtfertigungsgründe können, wie folgt, zusammengefaßt werden:

- a) die »Unannehmlichkeiten«, denen die Neutralen ausgesetzt werden, sind nur ein kleiner Beitrag der Neutralen zum Kampfe gegen die »Agression«<sup>42)</sup>;
- b) die Verhinderung deutscher Exporte wird das deutsche »Dumping« beseitigen und damit gesündere und freiere Handelsbeziehungen ermöglichen<sup>43)</sup>;
- c) Italien und Japan haben im Kriege 1914/18 die britische Order in Council vom 16. Februar 1917 ohne Widerspruch gebilligt<sup>44)</sup>;
- d) die deutsche Seekriegführung führt zu Verlusten der Neutralen, gegen die diese sich wehren müßten; da sie es nicht tun, ist Großbritannien berechtigt, Repressalien zu ergreifen, die sich in gewissem Umfange gegen die Neutralen richten<sup>45)</sup>;
- e) die deutsche Seekriegführung verletzt die Pariser Seerechtsdeklaration, die VIII. Haager Convention von 1907 und das U-Bootprotokoll von 1936, und diese Verletzungen geben den Alliierten ein Recht zu Repressalien; dies ist ein Recht der Kriegführenden, welches zwar Neutralen keine unnötigen Härten auferlegen darf, welches aber den Rechten der Neutralen vorgeht und nicht von der Duldung der Neutralen abhängig ist.

Nur die unter d und e angeführten Argumente haben eine rechtliche Grundlage, die der Prüfung wert ist.

<sup>41)</sup> Vgl. z. B. Verzijl, *Le droit des prises de la grande guerre*, S. 572, §§ 311, 326; Castex, *Théories stratégiques*, Paris 1937, I, S. 83: »Puis, par déclaration du 1er mars 1915 (...), les Alliés, à titre de représailles de la guerre sous-marine allemande (excellent prétexte qu'ils sont très heureux de saisir), ... Les principes du Congrès de Paris sont loin!«

<sup>42)</sup> Times vom 29. 11. 1939, vgl. oben S. 7 Anm. 1.

<sup>43)</sup> Times vom 29. 11. 1939: »... the Nazi foreign trade system ... has not been on a commercial basis but strategic. ... Germany ... has employed unjustifiable methods against all competing importing and exporting countries. In all these circumstances cutting off German exports will mean a return to freer and fairer trade.«

<sup>44)</sup> Times vom 27. 11. 1939.

<sup>45)</sup> So z. B. Professor Brierly in einem Rundfunkvortrag vom 8. 1. 1940, dessen genauer Wortlaut allerdings nicht veröffentlicht worden ist, und Erklärung des Ministry of Economic Warfare in Times vom 1. 12. 1939.

Die Unfähigkeit eines neutralen Staates, ständigen oder wiederholten Verletzungen seines Hoheitsgebietes durch den einen Kriegführenden zu begegnen, berechtigt allerdings den anderen Kriegführenden seinerseits, ohne den neutralen Staat anzugreifen, seinen Gegner in dem neutralen Hoheitsgebiet zu bekämpfen. Dieses Recht können hier die Alliierten jedoch nicht für sich in Anspruch nehmen, weil sie ja nicht einmal behaupten, die Neutralen hätten einen Mißbrauch ihres Hoheitsgebietes geduldet. Die angebliche Duldung deutscher Übergriffe soll vielmehr darin bestehen, daß die Neutralen nicht gegen Deutschland vorgegangen sind, als ihre Schiffe bei dem Versuch, nach England zu gelangen, auf Minen unbekannter Herkunft aufgelaufen sind. Das ist ein Tatbestand, der, falls alle britischen Behauptungen und die aus ihnen zu ziehenden Schlußfolgerungen als richtig unterstellt werden, doch nur zu Schadensersatzforderungen der Neutralen gegen Deutschland führen könnte; und es wäre auch keine Verletzung der Neutralität, wenn die Neutralen diese Schadensersatzforderungen nicht geltend machten, selbst wenn sie sie für vertretbar halten sollten. Abgesehen davon, daß die Voraussetzungen für eine Berufung auf dieses Recht fehlen, wäre auch das angewandte Mittel damit nicht zu rechtfertigen, weil es nicht den Feind im neutralen Gebiet, sondern vielmehr das neutrale Eigentum auf hoher See bekämpft.

Es ist richtig, daß die Neutralen sich mit gewissen Nachteilen einer gegen den Feind gerichteten Repressalie abfinden müssen. Nur setzt die Anwendung dieses Satzes voraus, daß es sich um eine wirkliche Repressalie, also eine vornehmlich gegen den Feind gerichtete Maßnahme handelt und daß die Nachteile für die Neutralen im Verhältnis zu der Wirkung auf den Feind geringfügig sind. Beides ist nicht der Fall. Eine Repressalie wird angewandt, um den Feind von einem Völkerrechtsverstoß abzubringen und ihn zu einem völkerrechtsgemäßen Verhalten zu veranlassen. Hier ist der Deutschland angedrohte Nachteil im Verhältnis zu den Vorwürfen, die gegen die deutsche Kriegführung erhoben werden, so geringfügig, daß nicht glaubhaft erscheint, daß die Alliierten ernsthaft erwarten, durch die Androhung und Zufügung dieser Nachteile ihre Gegner von der behaupteten Völkerrechtsverletzung abzubringen. Und nur die Überzeugung in der Weltmeinung, daß dies der Zweck der Maßnahme ist, wäre geeignet, sie als gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Auf der anderen Seite ist der Nachteil, den bei straffer Durchführung Neutrale wie Holland, Belgien, Italien und Japan erleiden, ungeheuer schwer im Verhältnis zu dem Deutschland zugefügten Nachteil. Der Durchfuhrhandel, die Veredelungsindustrie der beiden erstgenannten Länder wird lahmgelegt, Italiens Industrie wird von ihrer Kohlenbasis abgeschnitten, Japans Aufbaupläne werden beeinträchtigt. Das ist in den Noten dieser Länder auch ganz unzweideutig gesagt. Diesen an-

gedrohten großen Schäden stehen nur geringfügige Einbußen auf deutscher Seite gegenüber. Diese Erkenntnis hat auch dazu geführt, daß die Neutralen die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nicht anerkennen.

Trotzdem ist nicht zu erwarten, daß die Maßnahmen in irgendeinem richterlichen Verfahren nachgeprüft werden. Die Möglichkeit, die Berechtigung dieser Maßnahmen vor einem internationalen Gericht zur Entscheidung zu stellen, haben die Alliierten durch ihre Kündigung des Art. 36 des Haager Statuts genommen. Damit soll jede internationale richterliche Nachprüfung unmöglich gemacht werden. Vor den nationalen britischen Gerichten aber kann die Rechtmäßigkeit der Order in Council nicht nachgeprüft werden. Vor den ordentlichen Zivilgerichten nicht, weil ihre Zuständigkeit nicht begründet werden kann, vor den Prisengerichten nicht, weil diese zwar theoretisch nicht an die Order in Council gebunden und daher berechtigt sind, nachzuprüfen, ob die Order in Council selbst nach Völkerrecht gerechtfertigt ist, in der Praxis aber stets gefunden haben, daß eine Order in Council als Repressalie berechtigt war. Diese Frage ist u. a. Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika während des Weltkrieges gewesen. Die Gründe für die Unmöglichkeit der Nachprüfung sind kurz folgende: Die Order in Council ist ein Akt der Königlichen Prärogative, der vor den Common Law-Gerichten nur nachprüfbar wäre, wenn er in die Rechte des Einzelnen im Gebiet der Rechtsprechung der englischen Gerichte eingriffe, also »repugnant to the Common Law of the Realm« wäre. Das ist er jedoch bestimmt nicht. — Die Prisengerichte wenden zwar Völkerrecht an und könnten daher die Übereinstimmung der Order in Council theoretisch nachprüfen. Die Prisengerichte behaupten auch, dies zu tun und an eine Order in Council nicht gebunden zu sein, wenn diese versuchen sollte, das Völkerrecht zu ändern<sup>46</sup>). Eine Order in Council als Repressalie bindet die Gerichte hinsichtlich der die Repressalie rechtfertigenden Tatsachen<sup>46</sup>); sie bindet sie ferner insoweit, als damit infolge der vorhergegangenen Prüfung durch die zuständigen Minister feststeht, daß eine andere Möglichkeit wirksamer Repressalie nicht gegeben ist<sup>47</sup>). Damit bindet eine als Repressalie begründete Order in Council die britischen Gerichte praktisch, auch wenn sie völkerrechtswidrig ist.

Man kommt daher zu dem Ergebnis, daß eine Nachprüfung der Berechtigung der Maßnahmen der Alliierten durch ein Gericht nicht möglich ist, es sei denn, daß ein neutraler Staat sich entschließen würde, die Frage dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag ohne Rücksicht auf die »Kündigung« der Fakultativklausel durch die Alliierten vorzulegen.

<sup>46</sup>) The Zamora (1916) 2 A. C. 77, 91.

<sup>47</sup>) The Leonora (1918) P. 182.

4. Obwohl also eine gerichtliche Prüfung unwahrscheinlich ist, kann man sagen, daß die Neutralen klar zu erkennen gegeben haben, daß sie von der inneren Berechtigung der von den Alliierten ergriffenen Maßnahmen nicht überzeugt sind, ganz abgesehen von ihrer formalrechtlichen Begründung; sie haben sich daher unter Aufrechterhaltung ihres grundsätzlichen Rechtsprotestes lediglich mit ihnen abgefunden. Die Alliierten haben dafür einige Konzessionen gemacht, die sie sich haben abhandeln lassen, ohne daß bekannt geworden wäre, welcher politische und wirtschaftliche Preis im Einzelnen für solche Konzessionen gezahlt worden ist.

Aus der Geschichte dieser Maßnahmen der Alliierten ergibt sich, daß keiner der neutralen Staaten bereit gewesen ist, die Rechte der Neutralen im Grundsatz praktisch zu verteidigen. Wieweit das durch diplomatische Aktionen möglich gewesen wäre, entzieht sich allerdings der Beurteilung.

### III.

Nach diesem Überblick über die Geschichte der Order in Council vom 27. November 1939, über die Rückwirkungen bei den Neutralen, über die Argumente, die die Alliierten zur Rechtfertigung benutzen, und über die Gegenargumente kann man daran gehen, sich über die Stellung der Order in Council im Rahmen des Völkerrechts und damit im Rahmen der Strategie dieses Krieges klar zu werden.

1. Auszugehen ist von der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, die durch die Order in Council beeinträchtigt wird. Die Pariser Seerechtsdeklaration verkörpert die von den Briten und Franzosen zu Beginn des Krim-Krieges verkündeten Rechtsregeln; diese sind zustande gekommen als ein Kompromiß zwischen den seekriegsrechtlichen Auffassungen der Franzosen und denen der Briten, die im Krimkriege zum ersten Mal in ihrer Geschichte einen Seekrieg als Verbündete führten und daher Wert darauf legten, die gleichen Rechtsgrundsätze zu vertreten. Sie legten aber darauf nicht etwa deswegen Wert, weil sie sich davon eine Stärkung ihres Bündnisses versprochen, sondern nur um zu verhindern, daß die Neutralen sie gegeneinander ausspielten. Diese Vereinheitlichung hätte auf vier verschiedenen Grundlagen erfolgen können; entweder die Franzosen hätten die britischen oder die Briten die französischen Grundsätze übernehmen können, oder sie hätten aus beiden Auffassungen die den Kriegführenden günstigsten Grundsätze oder die den Neutralen günstigsten Grundsätze auswählen können. Diese Wahl ist auf die den Neutralen aus beiden Auffassungen günstigsten Grundsätze gefallen. Es ist nun sicher, daß kein Kriegführender ohne Not bei dieser Auswahl von Möglichkeiten die für sich ungünstigste Alternative wählt, wenn er sich nicht dazu gezwungen fühlt. Unter

diesem Zwange fühlten sich Franzosen und Briten zu Beginn des Krimkrieges: beide hatten große Sorge, daß die Neutralen wieder zur bewaffneten Neutralität wie 1780 und 1800 übergehen und die Freiheit des neutralen Handels erzwingen könnten; diese Befürchtung lag umso näher, als 1780 die Führung des neutralen Blocks bei dem jetzigen Feinde der Franzosen und Briten, Rußland, lag, welches sich daher in dieser Frage einer gewissen Beliebtheit bei den auf die Seefahrt angewiesenen Neutralen erfreute.

Dieser Zusammenhang ergibt sich deutlich aus dem Bericht, den der französische Außenminister M. Drouyn de Lhuys im Jahre 1868 der Académie erstattet hat<sup>48)</sup>. Dort heißt es:

»Parmi les traditions qui liaient à la Cour de Pétersbourg les cabinets de Stockholm et de Copenhague, le souvenir des neutralités armées de 1780 et de 1800 tenait une place principale.«<sup>49)</sup>

In einer Anweisung des Quai d'Orsay an den französischen Botschafter in London<sup>50)</sup> heißt es:

»Trop de rigueur ... dans la surveillance des relations commerciales que le pavillon marchand de la Suède et du Danemarck tâchera d'entretenir avec les ports russes, pourrait refroidir des sentiments qui sont en ce moment tels que nous devons les désirer et amener les discussions d'une nature fâcheuse. ...

Ce qui touchait particulièrement le gouvernement anglais, c'était la crainte de voir l'Amérique incliner contre nous et prêter à nos ennemis le concours de ses hardis volontaires.«

Am 27. März 1854 telegraphierte der Quai d'Orsay folgendes in einer Instruktion an den französischen Gesandten in London<sup>51)</sup>:

»Les Etats-Unis enfin sont prêts ... à revendiquer le rôle que nous déclinions et à se faire les protecteurs des neutres, qui eux-mêmes recherchent leur appui.«

Am 29. März 1854 wurde die gemeinschaftliche britisch-französische Erklärung über das Seekriegsrecht verkündet. Die politischen Wirkungen, die erwartet worden waren, traten nach Drouyn de Lhuys auch ein<sup>52)</sup>:

»La confiance ... ne fut pas déçue. L'accord si nouveau de la France et de l'Angleterre sur les règles de droit maritime fut salué avec joie par les neutres, comme l'aurore d'un jour de justice et de réparation. Placés à l'abri des violences de la guerre, ils n'avaient plus à craindre d'être entraînés dans la querelle d'autrui, et ils demeuraient libres de poursuivre en paix, au milieu de combats auxquels ils étaient étrangers, leur commerce accoutumé, pourvu qu'aucune fraude n'appelât sur eux la sévérité des belligérants.«

<sup>48)</sup> Les Neutres pendant la guerre d'Orient, Paris 1868.

<sup>49)</sup> S. 11 o. c.

<sup>50)</sup> S. 14 o. c.

<sup>51)</sup> S. 28 o. c.

<sup>52)</sup> S. 35 o. c.

Am 30. März 1854 teilten die Franzosen die neuen Regeln offiziell den Neutralen mit und machten dabei gebührend auf die für die Neutralen günstige Regelung aufmerksam. Der Inhalt dieser Regeln ist dann als Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 durch die Friedenskonferenz verkündet worden.

Der Überblick über die Gründe, die zu dem Erlaß der britisch-französischen Seekriegsregeln von 1854 geführt haben, gestattet die Feststellung, daß die Gemeinschaftliche Erklärung vom 29. März 1854 zwar nicht von den Neutralen unmittelbar erzwungen worden ist, daß sie aber abgegeben worden ist in der Besorgnis, die Neutralen könnten sonst versuchen, weitergehende Rechte mit Gewalt durchzusetzen. Diese Erklärung und die Verankerung ihrer Sätze in der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 ist daher ein Erfolg der Neutralen in der Durchsetzung ihrer Ansprüche gegenüber den Kriegführenden gewesen.

2. Seit jener Erklärung haben Großbritannien und Frankreich zwei Seekriege geführt, 1914 und 1939. Und in beiden haben sie den ersten Vorwand ergriffen, um die Konzessionen an die Neutralen, die sie 1854 einseitig gemacht und 1856 vertraglich bestätigt hatten, wieder rückgängig zu machen. Die zwischen diesen beiden Kriegführenden im Jahre 1854 erreichte Übereinstimmung über die Grundsätze, nach denen sie den Seekrieg führen wollen, ist erhalten geblieben, aber die Einstellung gegenüber den Neutralen hat sich geändert. Die Alliierten haben 1854 gefürchtet, die Neutralen könnten sich zur Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber den Kriegführenden zusammenschließen. 1915 und 1939 bestand diese Besorgnis nicht mehr. Die Alliierten haben mit Recht angenommen, daß eine einheitliche Front der Neutralen nicht mehr möglich sei, so daß Maßnahmen zur Einschränkung der Rechte der Neutralen von den Kriegführenden durchgesetzt werden könnten.

Den Sinn der Maßnahmen der Alliierten erkennt man am besten, wenn man die eben angeführten Worte Drouyn de Lhuys' in die Gegenwartsform überträgt und in ihr Gegenteil umkehrt:

*Placés à l'abri des violences de la guerre, ils ont à craindre d'être entraînés dans la querelle d'autrui, et ils ne demeurent pas libres de poursuivre en paix, au milieu de combats auxquels ils sont étrangers leur commerce accoutumé même quand il n'y a aucun fraude.*

Wenn man sich vergegenwärtigt, daß seit 1854 die Abhängigkeit aller Staaten von überseeischen Zufuhren größer geworden ist, erkennt man, daß die Gesamtwirtschaft der Neutralen heute von den Maßnahmen der Alliierten stärker getroffen wird, als sie die gleichen Maßnahmen 1854 getroffen hätten. Während aber 1854 befürchtet wurde, daß die damals verhältnismäßig schwachen Vereinigten Staaten von Amerika sich zu Beschützern der Neutralen aufschwingen könnten, die ihre Unterstützung suchten, brauchten die Kriegführenden 1915 und 1939

eine solche Entwicklung nicht zu fürchten, obwohl eine neutrale Allianz heute ein erhebliches Gewicht haben könnte. Aber die politische Wirklichkeit lehrt, daß es eine politische Gemeinschaft der Neutralen zur grundsätzlichen Durchsetzung der Rechte der Neutralen heute nicht gibt. Die Neutralen haben sich durch ihre Rechtsproteste zwar ihre Rechte erhalten, sie haben aber erfahren, daß man auch gewillt sein muß, ihre Beachtung durchzusetzen.

3. Die Beeinflussung der Neutralen, die sich damit als wesentlicher Zweck der Maßnahmen der Alliierten ergibt, besteht darin, daß diese, um ihre Wirtschaft in Gang halten zu können, gezwungen werden, mit den Kriegführenden über die Offenhaltung ihrer Zufahrts- und Abgangswege zu verhandeln. Diese Verhandlungen müssen zum Ziele haben, die Neutralen soweit wie möglich in die Wirtschaftskriegspläne der Alliierten einzuspannen und ihnen dafür einen Teil des Drucks auf ihre wirtschaftlichen Verbindungswege abzunehmen.

Es ist unvermeidlich, daß diese Anstrengungen der Alliierten, die Neutralen zu beeinflussen, entsprechende Gegenmaßnahmen Deutschlands auslösen müssen. Diese Gegenmaßnahmen können entweder in einem entsprechenden Druck auf die Neutralen bestehen oder in Hilfsaktionen zur Aufhebung des Drucks der Alliierten, wie z. B. im Fall der deutschen Kohlenlieferungen an Italien über Land. So wie die Durchsetzung der Maßnahmen der Alliierten politisch ungünstige Rückwirkungen für diese hat und bei ihnen militärische Kräfte bindet, so beanspruchen auch die deutschen Gegenmaßnahmen politische und wirtschaftliche Kräfte, wie z. B. eine gewisse Anzahl von Waggons für die Kohlentransporte<sup>53</sup>). Erst auf diesem Umweg kommt man daher wieder zu der Bedeutung der Maßnahmen im Wirtschaftskrieg zurück.

#### IV.

Damit gelangt man abschließend zu folgender Auffassung über die Bedeutung der Maßnahmen der Alliierten gegen den deutschen Export:

1. Gegenüber Deutschland wären die Maßnahmen der Alliierten zu rechtfertigen, wenn ein Grund zu Repressalien vorläge; insoweit sind die Maßnahmen nicht absolut rechtswidrig, sondern nur, mangels einer Repressalienberechtigung, unbegründet.

2. Die Begründung der Order in Council als unmittelbare Wirtschaftskriegsmaßnahme (Abschneidung einiger Devisenquellen) ist ein Vorwand, denn insoweit ist ihre Wirkung gegen Deutschland höchstens geringfügig.

<sup>53</sup>) In der Times vom 16. 3. 1940 schreibt »a correspondent«: »Thus the German coal would have to be carried in German trucks drawn by German engines;... much German rolling stock... would have to be devoted to the exclusive task of supplying coal to Italy. This alone would amount to a considerable success for the British blockade.«

3. Die Maßnahmen sind unter dem Mantel des Wirtschaftskrieges versteckte Eingriffe in das Neutralitätsrecht, die sich in ihrer wahren Gestalt im Verhältnis zwischen Alliierten und Neutralen nicht rechtfertigen lassen, selbst wenn sie im Verhältnis zu Deutschland gerechtfertigt wären; insoweit sind sie daher absolut rechtswidrig, nicht nur unbegründet.

4. Auf dem Umweg über den Eingriff in das Neutralitätsrecht gehören die Maßnahmen dennoch strategisch in das Gebiet des Wirtschaftskrieges, indem sie die Neutralen zur Teilnahme an dem Wirtschaftskrieg auf Seiten der Alliierten zwingen sollen und indem von den deutschen Gegenmaßnahmen eine Beanspruchung des deutschen Wirtschaftsapparates und gegebenenfalls der deutschen Wehrmacht erwartet wird.

(Abgeschlossen Anfang Mai 1940)