

Die britische Seesperre und die Neutralen

Viktor Bruns

I. Einführung. — II. Die britische Seesperre und die Mitwirkung der Neutralen bei ihrer Durchführung. — III. Die Nichtanerkennung des Neutralitätsrechts durch Großbritannien. — IV. Die Thesen von Schindler. — V. Welche Vorschriften gelten für den Handelskrieg? Hat sich das Kriegs- und Neutralitätsrecht durch den Weltkrieg verändert? — VI. Selbsterhaltung. — VII. Besteht kein Unterschied zwischen der Durchsuchung auf hoher See und der Durchsuchung im neutralen Abgangshafen? — VIII. Hat eine Kriegspartei einen Anspruch darauf, daß der neutrale Staat sich gegen eine Verletzung seiner Neutralität durch den Kriegsgegner wehrt? 1. Findet die Neutralitätsverletzung außerhalb des neutralen Gebiets statt? 2. Abwehr einer Neutralitätsverletzung durch die neutrale Macht »nach Maßgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel«. 3. Braucht ein schwacher Staat sich gegen eine Neutralitätsverletzung nicht zur Wehr zu setzen? 4. Aus der Praxis der neutralen Staaten. — IX. Wie ist die Rechtslage, wenn der neutrale Staat sich gegen die Neutralitätsverletzung durch eine Kriegspartei nicht wehren will oder kann? — X. Darf oder muß der Neutrale die Kriegsakte der Kriegsparteien auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen? — XI. Repressalien gegen Repressalien sind nicht zulässig. — XII. »Die beste Lösung« der Neutralitätsfrage. — XIII. Die Blockadeverträge. — XIV. Aus der Praxis der Seesperre. — XV. Neutralisierter Staat und Mitgliedschaft im Völkerbund. — XVI. Der Mangel einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung der Staaten — Rechtssatz — Streitbehauptung — Rechtsverletzung. — XVII. Wirtschaftspolitik und Rechtsordnung. — XVIII. Sind die Neutralitätspflichten verschieden auf militärischem und wirtschaftlichem Gebiet? — XIX. Sind die Grundsätze der Unparteilichkeit und Gleichbehandlung zu unbestimmt, um als Rechtssätze behandelt zu werden? — XX. Gibt es doch ein Neutralitätsrecht auf wirtschaftlichem Gebiet? — XXI. Zusammenfassung.

I

Zu Anfang des Jahres 1942 hat Professor Schindler in der Schweizerischen Juristenzeitung¹⁾ zwei Aufsätze unter der Überschrift »Wirtschaftspolitik und Neutralität« erscheinen lassen, die eine Kritik meiner Ausführungen über den »Britischen Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht«²⁾ sein wollen. Der Verfasser verspricht, seine Unter-

¹⁾ Schweizerische Juristenzeitung, 38. Jahrgang, Heft 14 vom 15. Januar 1942 S. 209ff. und Heft 15 vom 1. Februar 1942, S. 255ff., hier angeführt nach dem mir vom Verfasser freundlichst übersandten Sonderdruck.

²⁾ Diese Zeitschrift Bd. X, S. 24ff. und Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 26.

suchungen auf die Anschuldigungen, die gegen die Schweiz erhoben werden, zu beschränken. Tatsächlich wird aber nebenbei eine Rechtfertigung der britischen Seesperre versucht.

Weder die Tatsache, daß ein solcher Artikel geschrieben wurde, noch der ungewöhnlich ausfallende Ton würde zu einer Erwiderung Anlaß geben. Was im besonderen den Ton betrifft, so genügt es, die Vorwürfe Schindlers niedriger zu hängen, die Vorwürfe, daß meine Ausführungen höchst erstaunlich, absurd, schlechthin unerfindlich oder sinnlos seien, einen offensichtlich falschen Vorwurf enthielten, gerade das Wesentliche verschwiegen, sich selbst widersprüchen, in einem totalen Widerspruch stünden, usw.

Wenn an dieser Stelle weitere Ausführungen zu dem Thema der britischen Seesperre und der Neutralität erscheinen, so hat dies einen doppelten Grund. Einmal ist es wohl kein Zufall, daß der Aufsatz von Schindler erschienen ist und in der schweizerischen Tagespresse verbreitet und eingehend besprochen wurde³⁾. Zum anderen soll die Gelegenheit ergriffen werden, neue Dokumente zu veröffentlichen und die früher aufgestellten Thesen in der Gegenüberstellung mit der schweizerischen Kritik zu erhärten.

II

Die Ausführungen über den »Britischen Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrechts« sind Ende 1940 erschienen und stellen die Ausarbeitung eines am 29. April 1940 in der Deutschen Gesellschaft für Wehrpolitik und Wehrwissenschaften gehaltenen Vortrags dar⁴⁾.

Dort sind die geltenden Rechtsregeln aufgezeigt, nach denen der Handelskrieg zur See, der sich vor allem gegen die Neutralen richtet, geführt werden darf. Dem geltenden Recht werden die Maßnahmen gegenübergestellt, die die britische Regierung zur Durchführung der Seesperre, die sich auf den ganzen europäischen Kontinent erstreckt, getroffen hat. Es wird gezeigt, daß es sich bei der Seesperre um ein ganzes System ineinandergreifender Maßnahmen handelt, von denen jede einzelne durch den Zusammenhang, in dem sie mit den anderen Maßnahmen und dem Gesamtsystem steht, ihre eigentliche Bedeutung erlangt und von denen keine im geltenden Recht irgendeine Grundlage oder Rechtfertigung besitzt. Im Gegenteil, die sämtlichen Maßnahmen,

³⁾ Leitartikel der Neuen Zürcher Zeitung vom 16. Februar 1942, Fernausgabe Nr. 54; Neue Berner Zeitung vom 20. Januar 1942, Nr. 16; Luzerner Tagblatt vom 27. Februar 1942, Nr. 40; vgl. Journal de Genève vom 19. März 1942 Nr. 67, Technische Rundschau vom 13. Februar 1942 Nr. 7 usw., vgl. Svenska Dagbladet vom 9. März 1942.

⁴⁾ Auszug in »Das Reich« vom 8. September 1940.

aus denen sich das Sperrsystem zusammensetzt, sind im einzelnen wie in ihrer Gesamtheit betrachtet grobe Dauerverletzungen des geltenden Seekriegs- und Neutralitätsrechts.

Es wird weiter ausgeführt, daß der britische Krieg in erster Linie nicht zu Lande von dem Heer, sondern auf der See durch die Flotte ausgetragen wird, daß er letzten Endes kein militärischer, sondern ein Wirtschaftskrieg ist. Das Wesen des britischen Kriegs besteht in der möglichst vollständigen Absperrung der Einfuhr in das Land des Kriegsgegners und der Ausfuhr aus demselben. Es liegt im Wesen dieses Krieges, daß er zu einem Weltkrieg ausgedehnt werden muß. Denn würde sich die Seesperre in der von dem heute geltenden Recht allein anerkannten Form der effektiven Blockade lediglich auf die Küsten des Kriegsgegners erstrecken, so würde die Warenzufuhr den Weg über das neutrale Gebiet zum Kriegsgegner suchen. Es wird darum die Sperre nicht bloß über die Grenznachbarn der britischen Kriegsgegner verhängt, sondern auf den ganzen europäischen Kontinent ausgedehnt. Sie ergreift sämtliche Länder, die der Kriegsgegner und der Neutralen ebenso wie die der ehemals mit Großbritannien verbündeten Staaten.

Aber selbst eine so große Flotte, wie es die britische ist, reicht nicht aus, die tatsächliche Zufuhr von Übersee nach dem europäischen Kontinent zu unterbinden. Daher wird die Sperre auf die überseeischen Ausfuhrländer ausgedehnt und schon im Ausgangshafen die Warenausfuhr mit allen Mitteln unterbunden. Die Warenkontrolle wird von der hohen See, soweit es sich um die Einfuhr nach Europa handelt, in die überseeischen Ausfuhrhäfen und, soweit es sich um die Kontrolle der Ausfuhr aus Europa handelt, in die Häfen der neutralen europäischen Küstenstaaten verlegt.

Ein solcher Sperrkrieg kann, wie sich von selbst versteht, nur durchgeführt werden, wenn die neutralen Staaten die britischen Sperrmaßnahmen zulassen oder mitmachen. Ohne ihre Mitwirkung ist der britische Sperrkrieg völlig undenkbar. Der Anteil, den der einzelne neutrale Staat an dem britischen Sperrkrieg nimmt, ist verschieden nach seiner geographischen Lage, je nachdem er eine Meeresküste besitzt oder nicht, nach dem Umfang seiner Aus- und Einfuhr, der Größe seiner Handelsflotte usw. Er gewinnt natürlich besondere Bedeutung bei Staaten, die am Meere liegen, über eine Handelsflotte verfügen und Kolonien haben. Es ist selbstverständlich, daß Binnenstaaten ohne eigene Meeresküste und ohne eigene Handelsflotte eine andere Rolle in dem britischen Sperrsystem spielen.

Die Geschichte zeigt, daß die britische Regierung den Druck auf neutrale Staaten so lange steigert, als sie mit deren Willfährigkeit rechnen kann, daß sie aber vor entschlossenem Widerstand zurück-

weicht. Bei der britischen Seesperre, die 1689 gegen Frankreich verhängt wurde, hat die entschiedene Gegenwehr Schwedens und Dänemarks die Briten zum Nachgeben veranlaßt. Es kann weiter an die bewaffnete Seeneutralität von 1780 erinnert werden, an den Krimkrieg, an das Zurückweichen der britischen Regierung vor den Protesten der Vereinigten Staaten im Anfang des Weltkriegs usw. Würden die neutralen Staaten, insbesondere die mit Seeküste und Handelsflotte, zu Beginn dieses Krieges erklärt haben, daß sie jede Ausfuhr nach England verbieten und ihren Schiffen so lange das Anlaufen englischer Häfen untersagen, bis die Freiheit des Handels, wie sie das geltende Seekriegsrecht garantiert, wieder hergestellt ist, so wäre es der britischen Regierung nicht möglich gewesen, ihre Seesperre durchzuführen.

Es genügt, einen Blick auf die Handelstonnage der Welt zu Beginn des jetzigen Krieges zu werfen. Nach den Angaben im »Nauticus« von 1942⁵⁾ besaßen Großbritannien und Irland im Jahre 1939 17 984 000 BRT, das sonstige britische Imperium 3 231 000 BRT; sechs mittlere und kleinere neutrale europäische Staaten verfügten über einen Schiffsraum von 13 261 000 BRT, der zum großen Teil für Großbritannien Verwendung fand, nämlich Norwegen über 4 835 000, die Niederlande über 2 973 000, Griechenland über 1 781 100, Schweden über 1 582 000, Dänemark über 1 176 000, Spanien über 914 000. Wie bedeutend diese neutrale Handelsflotte war, mag daraus hervorgehen, daß im selben Zeitpunkt das Deutsche Reich 4 493 000 BRT, Italien 3 448 000 BRT, Frankreich 2 953 000 BRT, die ganzen übrigen Länder, Japan und die Vereinigten Staaten ausgenommen, einen Schiffsraum von 6 566 000 BRT besaßen.

Der Gedanke, daß der Widerstand der Neutralen, wenn sie sich geeinigt hätten und nicht einzelne von ihnen von vornherein gewillt gewesen wären, die britische Kriegsführung zu unterstützen, oder andere, ein politisches und wirtschaftliches Sondergeschäft mit Großbritannien zu machen, die britische Seesperre unmöglich gemacht hätte, ist häufig ausgesprochen worden⁶⁾. Gerade Professor Borchard, den Schindler als Kronzeugen gegen meine Ausführungen anruft, sagt an der von Schindler angeführten Stelle:

»Organization among neutrals can by skill and candor obtain an enforceable recognition of their rights. But the suggestion that neutrals

⁵⁾ Nauticus, Jahrbuch für Deutschlands Seeinteressen, herausgegeben auf Veranlassung des Oberkommandos der Kriegsmarine von Admiral z. V. Gottfried Hansen, 25. Jahrgang, 1942, S. 468.

⁶⁾ Edwin Borchard and William Potter Lage, *Neutrality for the United States*, New Haven, 1937, S. 17. Ähnlich Jessup, *Neutrality, its history, economics and law*, Band IV S. 16/17. James W. Ryan, Vorsitzender des Committee on Law Protecting Americans and Their Property in Foreign Countries and on the High Seas der American Bar Association, New York Times vom 26. November 1939.

should surrender those rights merely turns the sea and its trade over to belligerents, thus stimulating belligerent excesses and neutral degradation.«

Die neutrale Tonnage war und ist für Großbritannien unentbehrlich. Darum hat die britische Regierung, wie der norwegische Außenminister Koht in der Sitzung des norwegischen Storting vom 7. Oktober 1939 berichtet, die als »höchst dringend« bezeichnete Forderung nach der Auslieferung norwegischer Schiffe gestellt und dabei gedroht, daß, falls ein Abkommen über die Abtretung eines Teils der norwegischen Tonnage nicht schnell zustande käme, England unter Einsetzung seiner Machtmittel die Kohlenausfuhr nach Norwegen sperren würde. Außenminister Koht erklärte zu dieser Forderung, die norwegische Regierung sei sich darüber klar, daß sie unneutral handeln würde, wenn sie auf diese Forderung eingehen wollte⁷⁾.

Ein gemeinsamer Schritt der Neutralen gegen die Rechtsverletzungen Großbritanniens und in Erfüllung eigener Verpflichtungen hätte den britischen Sperrkrieg und damit den britischen Krieg überhaupt in Frage gestellt. Die Einfuhr aus Übersee wäre nicht »verunmöglicht«, sondern im Gegenteil weit über das Maß hinaus gesteigert worden, das die Neutralen, die sich grundsätzlich der britischen Willkürherrschaft gebeugt haben, durch Einzelverhandlungen zu erreichen vermochten.

Gewiß wäre der Anteil der Schweiz als Binnenstaat an einer solchen Aktion ein geringerer gewesen als etwa der eines neutralen Staates mit großer Handelsflotte; immerhin hätte die Schweiz z. B. die Ausfuhr von absoluter Konterbande, also von Munition und Waffen und ihren Bestandteilen, sperren können. Es ist darum nicht richtig, wenn Schindler den Eindruck zu erwecken sucht, als ob die Angriffe in meiner Schrift in erster Linie gegen die Schweiz gerichtet wären. Wenn sich die Schrift mehrfach mit Botschaften des Schweizerischen Bundesrats befaßt hat, so hatte dies, wie ausdrücklich hervorgehoben⁸⁾, den einfachen Grund darin, daß andere neutrale Regierungen überhaupt nicht oder nicht so ausführlich wie der Schweizerische Bundesrat zu den Problemen des Wirtschaftskrieges amtlich Stellung genommen haben.

III

Schindler hat sich die Aufgabe gesetzt, den Nachweis zu führen, daß nicht bloß die Schweiz, sondern alle neutralen Staaten im britischen Sperrkrieg ihre Neutralität aufrecht erhalten haben. Eine schwierige

⁷⁾ Englische Gewaltpolitik im Lichte der Protokolle des Storting, Auswärtige Politik, Jg. 9, Heft 6, Juni 1942, S. 472.

⁸⁾ Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegrecht S. 74, Anm. 96.

Aufgabe! Hat doch die britische Regierung in Wort und Tat vor dem Krieg und im Krieg die Neutralität bekämpft⁹⁾ und gerade bei der Durchführung der Seesperre ganz planmäßig alle Rechtsschranken zugunsten der Neutralität niedergedrückt. Diese Haltung ist durch so viele amtliche Maßnahmen und Dokumente bewiesen, daß es für den Sachkenner eines weiteren Beweises nicht mehr bedarf¹⁰⁾. Es soll nur ein wegen seines Urhebers besonders bezeichnender Ausspruch angeführt werden. In der Selbstbiographie des ersten Blockadeministers Großbritanniens im Weltkrieg, Lord Robert Cecil¹¹⁾, findet sich folgendes Geständnis:

»There were two ways in which our blockade policy might have failed. We might have allowed it to become ineffective. This we never did. On the contrary, it was far more effective than any previous economic warfare had ever been and undoubtedly played a great part in the final victory. Or we might have tried to ride roughshod over neutral rights — as we were constantly urged to do — and have thereby lost the support of a large part of international public opinion — an asset of incalculable value — or even driven some of the neutrals into the arms of our enemies.«

Es mag hier weiter noch auf die im Juni 1942 bekanntgewordenen Ausführungen des norwegischen Außenministers Koht in der Sitzung des Außenpolitischen Ausschusses des Storting vom 22. November 1939 hingewiesen werden. Koht führte aus, daß es England nicht nur darum ginge, Norwegen zum Helfershelfer in der antideutschen Blockadepolitik zu machen, sondern daß das Ziel der englischen Regierung sei, »Norwegen aus der Neutralität in den Krieg zu treiben«. Nach dem Bericht Kohts hat der britische Delegierte erklärt, England habe das Recht, auf Norwegen einen Druck auszuüben, und zwar besäße es dieses Recht, »weil es die Macht dazu habe«. Die britische Regierung forderte den Abbruch der Handelsbeziehungen mit Deutschland, die Einstellung von Lebensmittellieferungen und drohte mit einer Blockade. In den weiteren Verhandlungen läßt, wie Koht berichtet, der englische Delegierte »keinen Zweifel darüber aufkommen, daß England alle Hebel in Bewegung setzen würde, um Norwegen zu zwingen, Partei zu ergreifen«. So kommt Koht am Schlusse seiner Ausführungen zu der Feststellung: »England kümmert sich nicht darum, ob wir neutral sind und als Neutrale Rechte haben; es baut nur auf seine Macht und will uns aus der Neutralität herauszwingen.«¹²⁾

9) Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 4 ff., S. 19 ff.

10) Grewe, Wirtschaftliche Neutralität, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 7. Jahrgang, Heft 9 vom 1. Mai 1940, S. 141. Daß die Royal Air Force die Neutralität des schweizerischen Luftraums nicht respektiert, ist nur eine Folge der britischen Einstellung gegen die Neutralität überhaupt.

11) Viscount Cecil, A Great Experiment, An Autobiography. Jonathan Cape, London, S. 44.

12) Auswärtige Politik, Jg. 9, Heft 6, Juni 1942, S. 474.

Wenn Schindler es unternimmt, trotz dieser allgemein bekannten Haltung der britischen Regierung, trotz ihrer völligen Nichtachtung der Neutralität den Nachweis zu erbringen, daß die neutralen Staaten ihre Neutralität aufrecht erhalten haben, so muß natürlich ein solcher Versuch großes Interesse erwecken, und man ist gespannt, zu erfahren, mit welchen Mitteln die neutralen Staaten der britischen Großmacht ihren Willen aufgezwungen haben.

Ich hatte mich seinerzeit zu zeigen bemüht, welche Bedeutung dem Artikel 16 für die Abschaffung der Neutralität zukam, und habe auf die britischen Regierungserklärungen und Maßnahmen hingewiesen, die vollkommen eindeutig den Beweis erbrachten, daß die britische Regierung entschlossen war, einen künftigen Krieg ohne jede Rücksicht auf Recht und Neutralität zu führen. Schindler glaubte diese Ausführungen mit der bloßen Bemerkung abtun zu können, daß diese Auseinandersetzung mit Artikel 16 des Völkerbundspakts wohl vor allem polemischen Absichten entspringe. Ein sachlicher Grund zur Widerlegung meiner Darstellung wird nicht angeführt, dürfte aber auch angesichts der vorliegenden eindeutigen Dokumente schwer zu finden sein.

Wenn ich zu dem Artikel 16 Stellung genommen habe, so ist es aus einem ganz einfachen Grund geschehen: der Artikel 16 des Völkerbundspaktes ist die Kodifikation des britischen Sperrkrieges, abgefaßt auf Grund der Erfahrungen, die die britische Regierung während des Weltkrieges gemacht hatte. Als der italienisch-abessinische Streitfall den neutralen Staaten die großen Schwierigkeiten und Gefahren vor Augen führte, die ihnen aus der Durchführung der Verpflichtungen aus Artikel 16 erwachsen mußten, hat sich eine große Anzahl europäischer kleiner und mittlerer Staaten von diesen Verpflichtungen losgesagt. Dabei waren die Begründungen, die einzelne Regierungen ihren Parlamenten gaben, besonders aufschlußreich für die Beurteilung des Artikels 16 und damit für die Durchführung des britischen Sperrkrieges mit Hilfe der Neutralen. Der niederländische Außenminister war soweit gegangen, vor der Ersten Kammer zu erklären, daß es wohl in dieser Kammer kein Mitglied gäbe, das annehme, Deutschland würde untätig zusehen, wenn so weittragende wirtschaftliche Sanktionen gegen es ergriffen würden; vielmehr würde zu erwarten sein, daß die Niederlande sofort überrannt würden¹³⁾.

Bei Ausbruch des jetzigen Krieges konnten vom Völkerbund zwar die Sanktionsverpflichtungen nicht in Kraft gesetzt werden, aber die britische Regierung hat ihren ganzen Einfluß aufgeboten, sämtliche neutrale Staaten zum Abbruch der wirtschaftlichen und finanziellen

¹³⁾ Handelingen der Staten-Generaal, 1. Kammer 1936/37, S. 398; vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 394 ff.; Bd. X, S. 107.

Beziehungen mit dem Deutschen Reich und seinen Verbündeten sowie den Angehörigen dieser Länder zu veranlassen. Mit Hilfe der schwarzen Listen, der Ausfuhrverbote, der Kontingentierung der Einfuhr und des Navicert-Systems hat die britische Regierung ungefähr dasselbe Ergebnis erreicht. Die Ausführungen der neutralen Politiker und Minister zu dem Artikel 16 sind damit zu einer unfreiwilligen Kritik an dem eigenen späteren Verhalten dieser Regierungen im britischen Sperrkrieg geworden.

Über die Vorbereitungen des britischen Sperrkrieges ist inzwischen manche neue Urkunde bekannt geworden. So hat z. B. der französische Botschafter in London de Fleuriau am 22. Januar 1929 über eine Unterredung mit Sir Austen Chamberlain berichtet, die sich auf eine von dem amerikanischen Senator Borah angekündigte Konferenz zur Reform des Seekriegsrechtes bezog.

Der britische Staatssekretär gab dabei der Meinung Ausdruck, Borah hätte mit Recht den Gegensatz zwischen der englischen und der amerikanischen Stellungnahme in der Frage der Flottenabrüstung der Verschiedenheit in der englischen und amerikanischen Auffassung über das Seekriegsrecht zugeschrieben. Damit findet die Ansicht ihre Bestätigung, daß die Vereinigten Staaten, die lange Zeit nach dem Weltkrieg Isolationspolitik betrieben und sich auf die Neutralität in einem künftigen Krieg einstellten, die Flottenparität mit Großbritannien für erforderlich erachteten, um den neutralen Handel im Kriegsfall gegen die Anwendung der britischen »Doktrin« schützen zu können.

Der britische Staatssekretär stellte in dem Gespräch mit dem französischen Botschafter fest, daß die britische »Doktrin« vor dem Weltkrieg nicht der europäischen Staaten noch der Vereinigten Staaten entsprochen habe. Aber diese britische »Doktrin« sei während des letzten Krieges mit Hilfe Frankreichs, Italiens und der Vereinigten Staaten angewandt worden. In seiner Erwiderung führte der französische Botschafter aus, die Mitwirkung Frankreichs sei »uniquement sous la pression des circonstances particulières de cette guerre« erfolgt. Er fügte hinzu, manche seiner Landsleute gäben nach wie vor der alten französischen »Doktrin« den Vorzug.

Als dann die Rede auf den Artikel 16 des Völkerbündspaktes kam, meinte der britische Staatssekretär, daß man für die Durchführung der Sanktionen im Völkerbund allgemein auf die britische Flotte rechne, und daß Großbritannien, um seine Verpflichtungen zu erfüllen, dem Paktbrecher den Krieg erklären müsse. Seine Kreuzer würden dann die »in Großbritannien geltenden Regeln« des Seekriegsrechts anwenden. Wenn diese Regeln im amerikanischen Sinn abgeändert würden, so könnten die britischen Kreuzer nur noch bestimmte Kategorien von

Waren beschlagnahmen; damit würde der auf die Paktbrecher ausgeübte Druck ganz gering werden. Der französische Botschafter wies dem gegenüber darauf hin, daß die Bestimmungen des Artikels 16 ein neues Recht schüfen, das gegenüber den Nichtmitgliedern des Völkerbunds keine Anwendung finden könne; das Nebeneinanderbestehen des Völkerbundsrechts und der alten Handelskriegsregeln würde große Schwierigkeiten hervorrufen und jedenfalls die Wirkung der Sanktionen abschwächen und eine vollständige Anwendung des Artikels 16 verhindern.

Im Frühjahr 1940 verfaßte das Mitglied des britischen Ministeriums für Wirtschaftskriegführung A. E. S. Miller Stirling, der der Vertreter seines Ministeriums bei dem Stab des Kommandanten der britischen Mittelmeerflotte war, eine geheime Denkschrift zum Gebrauch der Einheiten der britischen Kriegsflotte, eine Denkschrift, die auch an die britischen Gesandtschaften und Konsulate im westlichen Mittelmeer übersandt wurde. Sie zeigt, mit welcher Selbstverständlichkeit die britische Regierung die Einrichtungen des Völkerbunds zur Vorbereitung der britischen Seesperre benutzt hat. Man hat sich in London mit einem kleinen Büro, dem International Intelligence Centre, das, einige Jahre vor Kriegsausbruch begründet, zu dem Department of Overseas Trade gehörte, begnügt. Erst nach dem Münchener Abkommen im Herbst 1938 ist dieser Stab auf einige zwanzig Mitglieder gebracht worden; auch wurden dann erst Pläne für die Gründung eines eigenen Ministeriums für Wirtschaftskriegführung aufgestellt. Die Statistical Section des Intelligence Department des am 4. September 1939 gegründeten Ministry of Economic Warfare konnte sich nicht bloß auf das von dem Statistischen Büro des Völkerbunds gesammelte Material über den Warenverkehr zwischen den einzelnen Staaten in der ganzen Welt stützen, sondern es hat auch das System der Einteilung in die verschiedenen Warengruppen, das im Statistischen Büro des Völkerbunds eingeführt war, ohne weiteres übernommen. Man wird wohl nicht fehlgehen, wenn man vermutet, daß britischer Einfluß diese Arbeit des Völkerbundes bestimmt hat, um durch sie eine künftige neue Seesperre Großbritanniens wirksam vorzubereiten.

Am 24. September 1938 ist der britische Marine-Attaché in Paris mit dem französischen Marineministerium in Verhandlungen eingetreten, um die französische Regierung zur Beteiligung an der geplanten Seesperre zu gewinnen. Im Verfolg dieser Verhandlungen ist zwischen der britischen und der französischen Regierung vereinbart worden, in einem künftigen Krieg nur eine kurze in allgemeinen Ausdrücken gehaltene Banngutliste zu veröffentlichen und dadurch mit der Praxis des Weltkriegs zu brechen, während dessen alle als Banngut zu behandelnden

Rohstoffe und Fabrikate im einzelnen in den veröffentlichten Listen aufgezählt wurden.

Die französische Regierung hat sich bereit erklärt, die britische Liste zu übernehmen und als eigene Banngutliste lediglich eine Übersetzung der britischen Vorlage zu veröffentlichen. Es wurde weiter vereinbart, daß daneben eine gleichlautende Geheimliste über die einzelnen als Banngut zu betrachtenden Warenkategorien gemeinsam aufzustellen sei, die allen Kommandanten britischer und französischer sowie allen sonst an der Durchführung der Seesperre beteiligten Behörden ausgehändigt werden sollte. Diese Liste sollte alle Artikel enthalten, bezüglich derer sich unter irgendwelchen Umständen die Notwendigkeit ergeben könnte, sie als Banngut zu behandeln. Diese Geheimliste umfaßte 374 Einzelpositionen, sowie einen Anhang, in dem eine große Anzahl dieser Positionen im einzelnen erläutert und, wie z. B. die Position 310, in 47 Unterabteilungen gegliedert wurden.

Man war sich dabei darüber klar, daß diese nichtveröffentlichten Listen den Neutralen nicht entgegengehalten werden könnten. Man hoffte durch die Veröffentlichung der in den allgemeinsten Ausdrücken gefaßten Banngutlisten die Ausfuhrfirmen in den neutralen Ländern zu veranlassen, vor jeder Verladung die Auskunft der britischen Konsuln darüber einzuholen, ob das zu verschiffende Gut unter die Banngutlisten falle oder nicht, und auf diese Weise wertvolle Informationen über die Aus- und Einfuhrfirmen zu erhalten. Damit würde zugleich die Grundlage zur Einführung des im Weltkrieg bewährten Systems der Navicerts gelegt.

In der als »most secret« bezeichneten Denkschrift der britischen Botschaft in Paris vom 4. Januar 1939 heißt es:

»Uncertainty as to the exact nature of the articles covered by the general definitions of the published list will, it is hoped, lead intending exporters in neutral countries to seek the advice of His Majesty's Consular Officers before shipment. Much useful information will thereby be obtained, and the foundations would have been laid at the very outset of war of an arrangement which might rapidly develop into a system of »Navicerts« similar to that which worked so well in the last war.«

Sollte sich herausstellen, daß die geheime Spezialliste Erweiterungen erfahren müßte, so brauchten diese Abänderungen nicht veröffentlicht zu werden. Dies ganze System sei geeignet, den Widerstand der Neutralen abzuschwächen.

Zwischen den beiden Regierungen wurde weiter ein Einverständnis darüber erzielt, daß zwar in der kurzen in allgemeinen Ausdrücken gehaltenen Banngutliste der Unterschied zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut aufrecht erhalten werden sollte, daß aber in der

Praxis dieser Unterschied nicht zu beachten sei. Es würden also die Grundsätze über die fortgesetzte Reise auch auf das bedingte Banngut Anwendung zu finden haben.

Die britische Regierung erklärte weiter, es sei

»of vital importance not only that the terms of the Lists should be kept secret, but also that the new procedure involving a short Contraband List in general terms should not come to the ears of any other country whether potentially neutral or potentially hostile.«

Die britisch-französischen Verabredungen wurden sofort mit Kriegsbeginn in Kraft gesetzt und identische Banngutlisten in der von der britischen Regierung vorgeschlagenen allgemeinen Fassung veröffentlicht und die ausführlichen Geheimlisten an die mit der Warenkontrolle befaßten Stellen ausgegeben. In den neutralen Staaten wurden die britischen Konsulate als Kontrollstellen errichtet und so z. B. in den Niederlanden die Generalkonsulate in Amsterdam und Rotterdam mit der Durchführung der Kontrolle beauftragt.

Eine Reihe neutraler Regierungen hat sich gegen die britisch-französische Banngutliste gewandt. So hat die niederländische Regierung darauf hingewiesen, daß die Unterscheidung zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut seit langem durch das Völkerrecht anerkannt sei und sich auf einen sehr vernünftigen Grundsatz stütze ¹⁴⁾. Die britische Antwortnote vom 20. November 1939 gewinnt im Lichte der eben angeführten britisch-französischen Abmachungen ihren eigentlichen Sinn ¹⁵⁾. Dort heißt es:

»With respect to absolute contraband, in the light of modern conditions and the experience of the last war the number of articles which can now be regarded as being of direct use for the purposes of Warfare is so large and covers such a variety of different materials that it is impossible, in the view of His Majesty's Government, to regard the list of absolute contraband which they have adopted as being unduly extensive, particularly in view of the fact that it is certain that, in existing conditions, any articles on the list of absolute contraband which Germany may desire to import from overseas will be intended for military purposes. This observation applies, for instance, with particular force to certain metals and rubber, which are mentioned in your note.«

Nach den geheimen Abmachungen mit Frankreich und der geheimen Flotteninstruktion gab es längst keinen Unterschied mehr zwischen absolutem und relativem Banngut, sondern nur noch unbedingtes Banngut, als welches alle seegängigen Waren behandelt wurden. Die britische Regierung hat sich also von Anfang des Krieges an um die herkömmlichen Regeln des Banngutrechts nicht gekümmert.

¹⁴⁾ Oranjebuch der niederländischen Regierung vom November 1939, S. 11.

¹⁵⁾ Oranjebuch vom April 1940, S. 26.

IV

Drei Gründe hat Schindler vorgebracht, um die Beteiligung der Neutralen an der britischen Seesperre zu rechtfertigen. Einmal will er nachweisen, daß diese Seesperre überhaupt rechtmäßig sei. Das britische Kontrollsystem sei zwar in keinem der kriegsrechtlichen Kollektivverträge vorgesehen, es sei jedoch nicht nur im Weltkrieg zur Anwendung gekommen, sondern auch von verschiedenen namhaften Spezialisten des Neutralitäts- und Seekriegsrechts vor dem Ausbruch des gegenwärtigen Krieges als das System der Zukunft bezeichnet worden (S. 10). Angesichts dieser Umstände sei es höchst erstaunlich, daß die Annahme eines Navicerts durch ein neutrales Schiff als eine neutralitätswidrige Unterstützung bezeichnet werde (S. 12).

Sodann hat Schindler die Teilnahme der Neutralen am britischen Sperrkrieg bestritten und erklärt, daß ein neutraler Kleinstaat vielleicht als Opfer dieser Maßnahme, aber nicht als Mitwirkender in Betracht komme (S. 8). In diesem Zusammenhang wird die These aufgestellt, daß die Schweiz zu klein sei, um etwa wie die maritime Großmacht der Vereinigten Staaten ihre Rechte und Interessen zu verteidigen (S. 18). Einer Großmacht als Kriegspartei gegenüber kann demnach ein kleiner neutraler Staat durch Nichteinhaltung seiner Neutralitätsverpflichtungen keine Rechtsverletzung begehen. »Repressalien gegen den Neutralen sind eben deshalb ausgeschlossen, weil ihm keinerlei Rechtsverletzung zugerechnet werden kann« (S. 18).

Aber selbst die Rechtmäßigkeit des englischen Sperrkrieges und die Theorie von der Unfehlbarkeit des kleinen neutralen Staates scheint dem Verfasser noch nicht genügt zu haben, denn er fügt einen dritten Grund hinzu, nämlich den, daß es auf wirtschaftlichem Gebiet überhaupt keine Neutralitätsverpflichtungen gebe (S. 32, 38), obwohl Schindler selbst (S. 29, 30) feststellt, daß der Schweizerische Bundesrat diese Doktrin, die er in seiner Denkschrift über den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund vom 4. August 1919 vertreten hatte, längst aufgegeben habe. Allerdings wird diese Aufstellung hier auf eine ganz neue Art begründet. Nach Schindler sollen nämlich Grundsätze wie diejenigen der Unparteilichkeit, der Parität oder der Gleichbehandlung zu unbestimmt sein, um als Rechtssätze anerkannt zu werden (S. 35).

V

Was ist denn nun geltendes Seekriegsrecht? Sucht man sich in dem Aufsatz von Schindler über diese Frage zu unterrichten, so wird die Antwort nicht ganz leicht fallen. Er erklärt: »Das Seekriegsrecht ist, soweit überhaupt vertragliche Vereinbarungen bestehen, geregelt durch

die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 und eine Reihe späterer Abkommen, insbesondere solche der 2. Haager Friedenskonferenz von 1907. Auch die Schweiz ist Vertragspartei dieser verschiedenen Konventionen.« Schindler erklärt weiter: »Es ist nun gewiß richtig, daß die von der britischen Regierung gegenüber Deutschland verfügte Einfuhr- und Ausfuhrsperre in den genannten seekriegsrechtlichen Abkommen nicht vorgesehen ist«¹⁶⁾. Und ebenso führt Schindler auf S. 10 aus: »Dieses Kontrollsystem (das Navicertsystem) ist in keinem der Kollektivverträge vorgesehen.«

Die gewohnheitsrechtlichen Regeln, die auch Schindler anerkennt, lassen sich mit ziemlicher Sicherheit feststellen, wenn dies auch etwas mehr Mühe und Kenntnisse erfordert. Die Beschlüsse der Londoner Seerechtskonferenz, die von den Regierungen der zuständigen Staaten gefaßt worden sind, können weithin als eine Art authentischer Feststellung des geltenden Rechtes angesehen werden, obwohl sie der förmlichen Ratifikation entbehren.

Da nach Vertrags- und Gewohnheitsrecht der Grundsatz der Freiheit des Handels der Neutralen mit den kriegführenden Parteien garantiert ist und die Kriegführenden nur soweit in den neutralen Handel eingreifen dürfen, als dies durch eine besondere Erlaubnis des zwischenstaatlichen Rechtes gestattet ist, so kann aus den angeführten Äußerungen Schindlers nichts anderes gefolgert werden, als daß nach dem geltenden Recht die britische Ein- und Ausfuhrsperre gegenüber Deutschland und seinen Verbündeten völkerrechtswidrig ist, da sie sich nicht nur nicht auf einen Vertrags- oder Gewohnheitsrechtssatz stützen kann, sondern im Gegenteil durch diese Rechtssätze verboten ist. Am Schlusse seiner Ausführungen bemerkt Schindler, daß das entschiedene Festhalten am überlieferten Völkerrecht in meiner Schrift positiv zu bewerten sei. Er beruft sich dabei gerade auf den Satz: »Jeder nicht ausdrücklich durch Kriegs- oder Neutralitätsrecht gestattete Eingriff in die Handelsfreiheit des Neutralen ist eine Rechtsverletzung«¹⁷⁾. Schindler bestätigt also mit seinen eigenen Worten das eben Ausgeführte.

Und weiter erklärt Schindler in dem letzten Satz seiner Ausführungen: »Auch verdient der Satz festgehalten zu werden, daß, wenn bestimmte völkerrechtliche Rechtsregeln mit Zustimmung der Regierung eines Staates zustande gekommen sind, ihre Aufhebung durch einseitigen Akt nicht möglich ist.«¹⁸⁾

Schindler ist also auch der Auffassung, daß das geltende Seekriegsrecht, wie es vor allem in der Pariser Deklaration und einzelnen Haager

¹⁶⁾ Schindler, S. 5.

¹⁷⁾ Schindler, S. 40, Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 79.

¹⁸⁾ Schindler, S. 40, Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 102.

Konventionen niedergelegt ist, zu seiner Abänderung der Zustimmung sämtlicher an der Ratifikation dieser Abkommen beteiligten Staaten bedürfte. Daß das bestehende Vertrags- oder Gewohnheitsrecht durch einen neuen Vertrag abgeändert oder aufgehoben sei, behauptet auch Schindler nicht. Gewiß verlangt kein Rechtssatz des zwischenstaatlichen Rechtes, daß eine vertragliche Bestimmung nur wiederum durch Vertrag aufgehoben werden kann. »Früheres« Recht kann untergehen, neues Recht kann entstehen, wenn die Staaten, die es angeht, durch gleichmäßiges konkludentes Verhalten ihren übereinstimmenden Willen zur Aufhebung einer alten Regel oder zur Einführung eines neuen Grundsatzes im Bewußtsein einer Verpflichtung unzweideutig zum Ausdruck bringen. Aber auch davon kann hier keine Rede sein, weder für die Zeit des Weltkriegs noch für die Nachkriegszeit.

Daß die Großmächte die Fortgeltung des bisherigen Seekriegsrechts anerkennen, ist eine bekannte Tatsache. Bei den Verhandlungen im britischen Oberhaus vom 10. November 1927¹⁹⁾ hat Earl of Stanhope, Civil Lord of the Admiralty, für die britische Regierung erklärt, daß die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 noch fortgelte, daß sie keine Kündigungsklausel enthalte, daß es eine unmögliche Aufgabe wäre, alle Signatarmächte zur Einwilligung in die Aufhebung des Vertrages zu bringen, und daß selbst, wenn die Aufhebung möglich wäre, es für England nicht ratsam sei, sie herbeizuführen. Auf welche Weise die britische Regierung sich durch die Völkerbundssatzung von der Einhaltung dieser Rechtssätze zu befreien suchte, habe ich in meiner Broschüre ausführlich dargestellt²⁰⁾.

Die französischen »Instructions sur l'application du droit international en cas de guerre« vom 8. März 1934²¹⁾, das italienische Dekret vom 8. Juli 1938, »la legge di guerra e la legge di neutralità«²²⁾, die deutsche Prisenordnung vom 28. August 1939²³⁾ zeigen den Willen dieser drei Großmächte, den Handelskrieg zur See nach den geltenden Bestimmungen des Vertrags- und Gewohnheitsrechts zu führen. Man kann in diesen landesrechtlichen Gesetzgebungsakten der drei Großmächte

¹⁹⁾ Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 14, Anm. 21.

²⁰⁾ Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 4 ff., S. 74 ff.

²¹⁾ Bulletin Officiel de la Marine, 1934, Nr. 14, S. 156 ff. Die Protokolle der Commission de la refonte des Instructions sur l'application du droit international en cas de guerre ergeben, daß auch dieser französische Ausschuß die Pariser Deklaration für geltendes Recht gehalten hat. (Vgl. z. B. Protokoll der 13. Sitzung vom 20. Oktober 1931.) Daß dies von dem Verhalten der französischen Regierung nur bedingt gilt, haben die mittlerweile aufgefundenen Dokumente aus den Jahren 1938 und 1939 gezeigt.

²²⁾ Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, supplemento ordinario, n. 211 vom 15. September 1938.

²³⁾ RGBl. vom 3. September 1939, I, S. 1585.

die öffentliche Erklärung ihres Willens sehen, das geltende Seekriegsrecht auch weiterhin anzuerkennen. Es kommt hinzu, daß von keiner Seite der Versuch einer Kündigung der vertraglichen Bestimmungen weder im noch nach dem Weltkrieg gemacht worden ist. Im Gegenteil, die meisten Staaten haben das am 6. November 1936 in London aufgesetzte Protokoll über die Regeln der Unterseeboot-Kriegführung, das den Artikel 22 von Teil IV des in London am 22. April 1930 abgeschlossenen Vertrags über die Begrenzung und Herabsetzung der Seerüstung wiedergibt, unterzeichnet²⁴⁾. Nach diesem Protokoll müssen sich die Unterseeboote bei ihrem Vorgehen gegen Handelsschiffe nach den Regeln des Völkerrechts richten, welchen die Überwasserschiffe unterworfen sind. Durch die Verweisung auf das geltende Seekriegsrecht bestätigen die vertragschließenden Mächte dessen Regeln aufs neue und machen die Rechtssätze über die Handelskriegführung zur See zum Inhalt der Verpflichtungen des Protokolls. Es hätte einer solchen ausdrücklichen Verweisung gar nicht bedurft. Das Abkommen über die Führung des Unterseebootkrieges gilt nur als Teil und im Rahmen der Ordnung für den Handelskrieg zur See überhaupt. Es verbindet die Kriegspartei, die das Prisenrecht durch Uboote ausübt, nur, wenn diese Ordnung vom Kriegsgegner eingehalten wird.

Man sollte nach den Äußerungen von Schindler und bei der völligen Eindeutigkeit der Rechtslage annehmen, daß er die rechtliche Folgerung auf die Rechtswidrigkeit der britischen Seesperre zöge. Weit gefehlt: er spricht nämlich an anderer Stelle (S. 9) von dem »früheren« Seekriegsrecht, davon, daß die Kritiker des Navicertsystems die Beibehaltung des traditionellen Systems »wünschen« (S. 12). Es handelt sich nicht um das »frühere Seekriegsrecht, auf das die Pariser Seerechtsdeklaration zugeschnitten ist«, sondern die Pariser Seerechtsdeklaration bestimmt das noch heute geltende Seekriegsrecht, das durch die Pariser Seerechtsdeklaration festgelegt ist. Es handelt sich nicht darum, ob jemand die Beibehaltung des traditionellen Systems »wünscht«, sondern um die ganz einfach zu beantwortende Frage, welches Seekriegsrecht gilt, d. h. ob das »frühere« Seekriegsrecht der Pariser Seerechtsdeklaration und der nachfolgenden Verträge sowie das ihnen entsprechende gemeine Gewohnheitsrecht aufgehoben ist oder nicht und evtl. durch welche Rechtsakte der Staaten. Schindler kennt natürlich die allgemeine Rechtsregel, — seine Ausführungen auf S. 40 zeigen es —, daß durch einseitigen Akt die Aufhebung der Bestimmung eines Kollektivvertrages oder einer gewohnheitsrechtlichen Regel nicht möglich ist, sondern daß dazu die Zustimmung aller beteiligten Staaten erforderlich ist.

²⁴⁾ Vgl. von Gretschaninow, Politische Verträge, Bd. 3, S. 186.

Trotzdem erklärt er (S. 10), das britische Kontrollsystem sei zwar in keinem der kriegsrechtlichen Kollektivverträge vorgesehen. »Es kam jedoch nicht nur 1916—1918 zur Anwendung, sondern wurde auch von verschiedenen namhaften Spezialisten des Neutralitäts- und Seekriegsrechts vor dem Ausbruch des gegenwärtigen Krieges als das System der Zukunft bezeichnet. . . . Angesichts dieser Umstände ist es höchst erstaunlich, daß die Annahme eines Navicerts durch ein neutrales Schiff als eine »neutralitätswidrige Unterstützung« bezeichnet wird . . .« Als solche Spezialisten werden die Amerikaner E. Borchard, P. C. Jessup, die deutschen Juristen Willms-Bonn, Grau und Vanselow genannt, sowie der Entwurf der Harvard Law School über die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im See- und Luftkrieg angeführt.

Was zwischenstaatlich Recht sein soll, bestimmen die Staaten; sie schließen oder kündigen die Verträge, sie erkennen die Fortgeltung von Rechtsregeln an usw. Demgegenüber ist die Privatmeinung einzelner Juristen völlig belanglos.

Sieht man sich aber die Aussprüche der von Schindler angeführten Autoren genauer an, so beweisen sie seine These nicht. Borchard wie Jessup, Willms-Bonn wie Vanselow schreiben lediglich, daß die Einführung des Geleitscheinwesens in der Zukunft zu erwarten sei. Eine solche Einführung ist aber bisher nicht erfolgt; dazu wäre eine Staatenkonferenz nötig gewesen. Demnach gilt das bisherige Recht fort. Diese Zitate beweisen also gerade das Gegenteil der von Schindler aufgestellten These, nämlich, daß das Navicertsystem ohne Rechtsgrundlage ist.

Im übrigen lohnt es sich, die Ausführungen einiger der literarischen Kronzeugen Schindlers näher zu prüfen. Man wird gut tun, den einen Satz von Borchard, den Schindler herausgegriffen hat, in seinen Zusammenhang zu stellen. Borchard gehört seit dem Weltkrieg zu den Gegnern der rechtswidrigen Kriegführung Großbritanniens; wer ihn kennt, weiß, wie schweres Unrecht man ihm antut, wenn gerade er als Verteidiger der britischen Praxis angeführt wird. Er spricht an der von Schindler angeführten Stelle zunächst von den Rechtsverletzungen der Kriegsgegner der Zentralmächte. Er führt dann die von Professor Jessup gemachte Zusammenstellung der geltenden Rechtssätze an, um zu erklären, daß sie nicht aufgehoben sind ²⁵⁾).

». . . During the late war, however, the doctrine was abused beyond all reasonable limits, first by considering large categories of peaceful goods as absolutely contraband, and then by indulging the presumption, practically impossible of rebuttal, that all goods shipped to neutral countries from which they could reach the Central Powers were in fact destined for them. Furthermore, by rationing schemes and other devices,

²⁵⁾ Edwin Borchard and William Potter Lage, »Neutrality for the United States« New Haven, 1937, S. 16—17.

the economic life of neutral peoples was made dependent upon Allied concession; they were obliged to restrict their own exportation to the Central Powers in accordance with Allied command.

That these were abuses of the rights of neutrals is indicated by the rules of international law which, in 1914, would have been deemed fundamental by nearly every international lawyer. Professor Jessup has adequately summarized these rules:

1. "Paper" blockades are illegal. A blockade to be binding must be effectively maintained by an "adequate" naval force.

2. Even enemy goods are safe on a neutral ship, if they are not contraband and if they are not destined for a blockaded port: "Free ships make free goods."

3. Neutral goods are safe even on an enemy ship, if they are not contraband and if they are not destined for a blockaded port.

4. A fortiori, neutral goods are safe on a neutral ship but only if they are not contraband and if they are not destined for a blockaded port.

5. Contraband goods are divided into two categories: absolute and conditional.

6. Absolute contraband consists of goods exclusively used for war and destined for an enemy country, even if passing through a neutral country en route; the rule of "continuous voyage" applies.

7. Conditional contraband consists of goods which may have a peaceful use but which are also susceptible of use in war and which are destined for the armed forces or a government department of a belligerent state; the rule of "continuous voyage" does not apply.

These were the rules of international law in 1914, and their violation by belligerents in the late war has not changed them. New law is not to be found in the violations of the old. This by no means suggests that modifications may not be agreed upon in a new international conference. In return for an abandonment of visit and search, certification of cargoes at the port of departure might well be justified. Even in the rare case of a general European war, permits or convoys for passenger vessels or special cargoes could be arranged. Organization among neutrals can by skill and candor obtain an enforceable recognition of their rights. But the suggestion that neutrals should surrender those rights merely turns the sea and its trade over to belligerents, thus stimulating belligerent excesses and neutral degradation . . . «

Jessup, dem Borchard beipflichtet, stellt ausdrücklich fest, daß im Jahre 1914 die genannten Seekriegsregeln von nahezu allen Völkerrechtsjuristen als grundlegend angesehen wurden. Und Borchard fügt hinzu, was an sich selbstverständlich ist, daß die Verletzung dieser Regeln durch die Kriegführenden sie nicht abgeändert haben. »Neues Recht kann nicht in den Verletzungen des alten gefunden werden.« Weiter stellt er fest, daß Abänderungen des alten Rechtes auf einer neuen internationalen Konferenz vereinbart werden könnten und daß als Ersatz für den Verzicht auf Anhaltung und Durchsuchung eines neutralen Schiffes die Ausstellung von Ladungszeugnissen in den Abgangshäfen sich wohl rechtfertigen ließe.

Borchard hat also ganz unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß nur durch eine neue Seerechtskonferenz die alte Regel des Seekriegsrechts aufgehoben und an ihrer Stelle möglicherweise die Ausstellung von Ladungszeugnissen beschlossen werden könnte.

Außerdem meint Borchard mit der »Certification of cargoes« selbstverständlich nicht das britische Navicert; sein Geleitschein oder Warenpaß soll die Anhaltung und Untersuchung auf hoher See ersetzen. Die Certification of cargoes bezieht sich also auf das Prisenrecht und Banngut; das britische Navicert aber hat, wie ich in meinem Aufsatz ausgeführt habe, weder mit Prisenrecht noch mit Banngut das geringste zu tun. Es dient der unbestreitbar rechtswidrigen Kontingentierung der Wareneinfuhr und der Durchführung der schwarzen Listen.

Es muß den mit der Sache nicht vertrauten Leser irreführen, wenn die Ausführungen von Borchard zu der These gebracht werden, daß das Navicertsystem nicht nur im Weltkrieg zur Anwendung gekommen, sondern von namhaften Spezialisten vor dem Ausbruch des gegenwärtigen Kriegs als das System der Zukunft bezeichnet worden sei. Es soll in dem ganzen Zusammenhang bewiesen werden, daß die »früheren« Seekriegsrechtsregeln nicht mehr gelten, sondern das englische Sperrsystem in der Form des Navicerts rechtmäßig sei. Wenn Schindler erklärt, daß es angesichts dieser Umstände höchst erstaunlich sei, die Annahme des Navicerts durch ein neutrales Schiff als eine neutralitätswidrige Unterstützung zu bezeichnen, so bleibt gar keine andere Möglichkeit, als anzunehmen, daß Schindler der Auffassung ist, das von ihm so genannte »frühere« Seekriegsrecht sei durch die Rechtsverletzungen einzelner Seemächte im Weltkrieg und durch die Meinung einzelner deutscher und amerikanischer Autoren abgeändert worden.

Die Anführung der Äußerung von Jessup durch Borchard zeigt, welchen Inhalt jener dem geltenden Seekriegsrecht gibt. Daß selbstverständlich auch Jessup nicht der Auffassung ist, daß durch Verletzung der Regeln neues Recht entsteht, hat er für das Neutralitätsrecht ausdrücklich ausgesprochen:

»Despite the deficiencies of international law, governments still assume that such law exists, even though they frequently violate it just as private persons similarly admit the existence of private law which they violate. That law can be changed only by the agreement of the states of the world«²⁶).

Im übrigen sagt Jessup an der von Schindler angeführten Stelle:

»The ancient abuses of the right of visit and search led to treaty arrangements for other systems out of which grew a procedure which was »newly« evolved during the World War and which is suggestive of possibly useful future devices.«

²⁶) Jessup, *Neutrality*, 1936, S. 121.

Also auch Jessup sagt ganz deutlich, daß das »frühere« Seekriegsrecht nur durch einen neuen Vertrag abgeändert werden könnte, der aber nicht abgeschlossen wurde.

Auch der Kommentar zu einem Vorentwurf, den ein amerikanisches Juristenkomitee über die Rechte und Pflichten im See- und Luftkrieg aufgestellt hat²⁷⁾, zählt an der von Schindler aufgeführten Stelle die Fälle auf, in denen neutrale oder kriegführende Staaten Passierscheine für neutrale Schiffe ausgestellt haben, und besagt lediglich, daß in Zukunft vielleicht ein ähnliches System eingeführt werden könnte. Im übrigen sind diese Ausführungen zu dem Artikel 41 des Entwurfs gemacht, nach welchem der neutrale Staat »Certificates of Neutrality« erteilt, und nicht ein kriegführender Staat wie Großbritannien. Daß diese »Certificates of Neutrality« mit dem britischen Navicert in keiner Weise gleichgestellt werden können, ergibt sich für jeden, der den Entwurf und den Kommentar dazu liest.

Dasselbe gilt für die deutschen Autoren. Es heißt die Arbeit insbesondere von Kapitän z. S. a. D. Dr. Vanselow vollkommen verkennen, wenn man ihm unterstellt, daß er das Navicertsystem für eine Einrichtung des geltenden Rechtes ausgegeben habe²⁸⁾. Er spricht an der von Schindler angeführten Stelle eine persönliche Erwartung für die Zukunft aus. Im übrigen zeigt seine Darstellung über das Recht der Neutralität im Seekrieg, daß er die Fortgeltung des »früheren« Seekriegsrechtes annimmt und außerdem nur an eine Ersetzung der prisenrechtlichen Kontrolle durch Geleitscheine, aber nicht an eine Beseitigung des Prisenrechts durch das britische Navicert denkt.

Die beiden anderen deutschen Autoren, die Schindler zitiert, behandeln das Navicertsystem überhaupt nicht, sondern empfehlen bei der Erörterung ganz anderer Fragen ohne jede nähere Ausführung und Begründung das Mittel des Geleitscheins für die Zukunft.

Die von Schindler angeführten Stellen beweisen nicht nur nicht seine These, daß das Navicertsystem geltendes Recht sei, sondern sprechen im Gegenteil dafür, daß das bestehende Recht erst abgeändert werden muß, um das Navicertsystem zu einem erlaubten Kampfmittel zu machen. Im übrigen würden einige Ausführungen aus dem Schrifttum — selbst wenn sie für die Meinung Schindlers sprächen — zu einer wissenschaftlichen Widerlegung der eingehenden Ausführungen, wie sie Stödter in seiner Arbeit über die Handelskontrolle im Seekrieg gegeben hat²⁹⁾, nicht genügen. Eine wissenschaftliche Arbeit muß die Quellen und

²⁷⁾ The American Journal of International Law, Section 2 Vol. 33, July 1939, Nr. 3, S. 167 ff.

²⁸⁾ Vgl. Vanselow, Völkerrecht, S. 366, betont, daß die britischen Sperrmaßnahmen, unter denen er das Navicert anführt, noch kein neues Völkerrecht bilden.

²⁹⁾ Stödter, Handelskontrolle im Seekrieg. Prisenrechtliche Betrachtungen zum Navicert-System, Hamburg 1940.

Grundlagen des gestellten Problems sorgfältig prüfen. Für eine solche Arbeit genügt es nicht, gelegentliche Lesefrüchte, persönliche Meinungen irgendwelcher Autoren zusammenzustellen, selbst wenn diese Schriftsteller richtig zitiert würden.

Das Hauptargument von Schindler, daß das britische Sperrsystem während der Jahre 1916—1918 zur Anwendung gekommen sei, kommt der Behauptung gleich, daß die Verletzung eines Rechtssatzes diesen abändert oder aufhebt. Nach dieser Auffassung wären die Proteste der neutralen Staaten im Weltkrieg und heute, die sich alle auf dieses »frühere« Seekriegsrecht stützen, ebenso wie die Berufung der Kriegsparteien dem Kriegsgegner gegenüber, die sich auf diese selben Regeln gründen, völlig ungerechtfertigt.

Da Großbritannien während des Weltkrieges das formelle und materielle Prisenrecht und die damit zusammenhängenden Teile des Neutralitätsrechtes beiseite gesetzt hat, sollen diese Rechtsvorschriften abgeschafft sein; durch die Verhängung der Seesperre gegenüber dem Deutschen Reich hätte im wesentlichen Großbritannien ein ganz neues Recht geschaffen! Schindler kümmert es dabei nicht, daß gerade Großbritannien, wie auch andere Mächte nach dem Weltkrieg das frühere Seekriegsrecht von Neuem bestätigt haben.

So sucht Schindler zu beweisen, daß das britische Sperrsystem dem geltenden Recht entspreche und daß sich darum die Neutralen nach Belieben an dieser Sperre beteiligen können. Angesichts solcher Ausführungen ist es natürlich »höchst erstaunlich«, daß die Unterwerfung der Neutralen unter das Sperrsystem neutralitätswidrig und daß die Annahme eines Navicerts durch ein neutrales Schiff eine neutralitätswidrige Unterstützung ist.

Solange wir uns das Recht als eine Ordnung vorstellen, ist es nicht möglich, in der Rechtsverletzung eine Rechtsschöpfung zu sehen. Es bleibt nichts anderes übrig, als am überlieferten Völkerrecht festzuhalten und die britische Seesperre als eine Kette von Rechtsverletzungen anzusehen, an der mitzuwirken einen neutralen Staat zum Teilnehmer an der Rechtsverletzung macht. Die britische Seesperre besteht aus einem ganzen, geschlossenen System von Maßnahmen, das seinen formalen Ausdruck im Navicert findet, ohne das kein Schiff über See fahren darf. Der Reeder oder Kapitän, der sich ein Navicert ausstellen läßt, begeht nach Artikel 38 Ziffer 4 der deutschen Prisenordnung eine feindselige Unterstützung, weil er sein Schiff unter feindliche Kontrolle und dem feindlichen Transportwesen zur Verfügung stellt. Daß diese Bestimmung der deutschen Prisenordnung dem gemeinen Völkerrecht entspricht, ist nach dem Ausgeführten ohne weiteres klar.

Schindler meint, es sei noch nie vorgekommen, daß deutsche See-
streitkräfte ein neutrales Schiff wegen »feindseliger Unterstützung« nur

deshalb aufgebracht hätten, weil es mit einem britischen Navicert gefahren sei. Daraus dürfe geschlossen werden, daß meine Ansicht von der deutschen Regierung nicht geteilt werde. Schindler scheint die amtliche Verlautbarung vom 24. August 1940 entgangen zu sein, in der es heißt:

»Vor wenigen Tagen hat Churchill im englischen Unterhaus erklärt: Wir haben die Absicht, die strikte Blockade nicht nur gegen Deutschland, sondern auch gegen Italien, Frankreich und die anderen in Deutschlands Hände geratenen Länder aufrechtzuerhalten.« Dieses Ziel will die britische Regierung vor allem mit ihren am 1. August in Kraft getretenen angeblich verschärften Bestimmungen über die Wirtschaftskriegführung zur See erreichen. Durch die Forderung nach »Navicerts«, Geleitscheinen für Schiffe und Ladungen für die Fahrt nach europäischen Ländern und von Ursprungs- und Interessezeugnissen für die Fahrt von europäischen Ländern, will England die Schifffahrt und den Handel der neutralen Länder noch weitgehender als zuvor seiner Kontrolle unterstellen.

.....
England hat klar erkennen müssen, daß es unter diesen Umständen gegenwärtig nicht mehr in der Lage ist, eine wirksame und lückenlose Kontrolle auf der See auszuüben.

Aus diesem Grunde griff es zu dem Hilfsmittel einer Erweiterung seines Navicert-Systems, mit dem es die Kontrolle der neutralen Handelschifffahrt von der See nach den britischen Konsulaten der Aus- und Eingangsländer verlegen und dadurch seine Flotte von den Kontrollaufgaben auf See entlasten will.

.....
Noch bedenkllicher wird für die Neutralen eine Unterwerfung unter die britischen Forderungen jedoch vor allem dadurch, daß nach übereinstimmender Auffassung des heute geltenden internationalen Seekriegsrechts die Beschaffung und Annahme von Geleitscheinen als neutralitätswidrige Unterstützung einer kriegführenden Macht betrachtet wird. Dies ergibt sich vollkommen eindeutig aus der Tatsache, daß solche Bescheinigungen von den Engländern regelmäßig nur zu ihrem eigenen Nutzen und im Rahmen der Durchführung ihrer Kriegspläne, niemals aber im ausschließlichen Interesse des Neutralen gegeben werden.

Nur Englands Interesse wird die Bewilligung oder Ablehnung von Geleitscheinen bestimmen, und wer sich daher diesem im britischen Interesse erfolgenden Kontrollverfahren freiwillig unterwirft, identifiziert sich dadurch mit Englands Absichten und Zielen, ist zu deren Durchführung und Verwirklichung behilflich und begeht also eine unneutrale Handlung.

Neutrale Schiffe mit britischen Geleitscheinen erleichtern unzweifelhaft den Engländern ihre Seekontrolle, indem sie deren Seestreitkräfte von der Anhaltung, Durchsuchung und Einbringung solcher Handelsschiffe befreien und diese Kriegsschiffe daher für andere Aufgaben frei machen.

Ein Verhalten, das solche Erleichterungen für die seestrategische Position eines kriegführenden Landes im Gefolge hat, ist mit wirklicher

Neutralität nicht vereinbar. Nach dem Völkerrecht besteht daher ohne Zweifel die Möglichkeit, neutrale Schiffe mit britischem Geleitschein wie feindliche oder der Unterstützung des Feindes schuldige Schiffe zu behandeln³⁰⁾.

Der Oberpreisenhof des Deutschen Reichs hat in mehreren Entscheidungen neutrale Schiffe eingezogen, weil sie sich der britischen Seekontrolle durch Annahme von Navicerts und Ships Warrants unterworfen haben. Dies ist in den sorgfältig begründeten Urteilen vom 8. Mai 1942 in den Fällen »Solglint« und »Pelagos« sowie in der Entscheidung vom 18. Dezember 1942 im Falle »Ole Wegger« geschehen.

VI.

Es werde meist übersehen, so schreibt Schindler, »daß die Selbsterhaltung das erste Gebot auch eines neutralen Staates ist, da dieser kein geringeres Lebensrecht besitzt als der Kriegführende« (S. 7). Schindler will, wenn er davon spricht, daß die Selbsterhaltung das erste Gebot eines Staates sei, wohl sagen, daß im zwischenstaatlichen Rechtskreise die Verpflichtung zur Befolgung von Rechtsnormen da ein Ende findet, wo die Existenz eines Staates unmittelbar bedroht ist. Ob die Schweiz durch die britische Seesperre in eine solche Lage versetzt wurde, soll hier nicht untersucht werden. Wenn ich Schindler recht verstehe, soll die Anrufung des Gebots der Selbsterhaltung einen Weg bedeuten, auf dem sich der neutrale Staat von der Erfüllung der bestehenden und von ihm anerkannten Neutralitätspflichten freimachen kann.

Eine Berufung des Schweizer Bundesrats auf das Selbsterhaltungsgebot ist nicht bekannt geworden. Auch Schindler führt eine solche Erklärung nicht an. Im Gegenteil, er schreibt, durch den Abschluß des Blockadevertrags mit Frankreich und England sei die neutrale Stellung der Schweiz gesichert worden. Nach seiner Meinung dient dieser Vertrag also der Aufrechterhaltung der Neutralität und nicht der Lossagung von ihr. Gäbe es im übrigen auf dem wirtschaftlichen Gebiet keine Neutralität, wie Schindler später darzulegen sucht, dann wäre eine Berufung auf das Selbsterhaltungsgebot vollkommen überflüssig, um das schweizerische Verhalten gegenüber Großbritannien zu rechtfertigen.

Schindler meint weiter, es könne nicht jede Lebensäußerung des neutralen Staates und seiner Angehörigen unter den Gesichtspunkt der Neutralität gepreßt werden, und der Kriegführende dürfe nicht gleichsam zum Vormund des Neutralen bestellt werden. Sicher ist die Lage des Neutralen schwierig, besonders schwierig dann, wenn nicht einzelne Mächte sich miteinander im Krieg befinden, sondern wenn der Kampf

³⁰⁾ DNB.-Verlautbarung vom 24. August 1940 betreffend die Unterwerfung der Neutralen unter das britische Navicert-System.

von einer Großmacht, die sich nicht als europäische Macht fühlt und die kein Solidaritätsempfinden mit Europa verbindet, Kriegsmaßnahmen gegen den gesamten europäischen Kontinent ergreift, einerlei, ob der einzelne europäische Staat sich mit dieser Macht im Kriege befindet oder neutral ist.

Gewiß stellt das Neutralitätsrecht nicht jede Lebensäußerung des neutralen Staates unter seine Vorschriften; aber andererseits ist das Neutralitätsrecht auch nicht eine Art chinesischer Mauer, hinter der er frei von allen Rücksichten seine Interessen verfolgen darf. Schindler meint, Maßnahmen einer neutralen Regierung dürften nicht unter dem Gesichtspunkt der Interessen des einen oder des anderen Kriegführenden beurteilt werden, da sie sich selbstverständlich, im Rahmen des bestehenden Rechts, in erster Linie nach den Interessen des eigenen Volkes, nicht nach den Wünschen des Auslands, richteten.

Entscheidend für alle Maßnahmen sind die Rechtsvorschriften der Neutralität. Daß der neutrale Staat innerhalb des Rahmens, den diese Rechtsvorschriften der Handlungsfreiheit des neutralen Staates ziehen, seine Maßnahmen nach den eigenen Interessen treffen darf, versteht sich von selbst. Wenn die britische Regierung vom Beginn des Krieges an den neutralen Staaten diese Freiheit genommen hat, so war dies eine Verletzung des Neutralitätsrechts.

Andererseits zeigen aber gerade die Ausführungen von Schindler, daß er die Interessen eines neutralen Staates seinen Rechtspflichten vorsetzt. Er meint unter anderem, die Schweiz brauche sich gegen die Neutralitätsverletzungen durch Großbritannien nicht zur Wehr zu setzen, denn das würde die Einfuhr aus Übersee erst recht verunmöglichen (S. 15). Das Interesse der auf den überseeischen Verkehr angewiesenen Neutralen bestehe nicht darin, daß die vor 1914 angewandte Methode der Seekontrolle auch heute zur Anwendung gelange (S. 15). Der schweizerische Blockadevertrag mit Großbritannien sei nicht nur auf Grund der britischen, sondern ebenso sehr der schweizerischen Interessenlage abgeschlossen (S. 24). Wenn die Schweiz es geschehen lasse, daß auf ihre Importe und Exporte Navicerts Anwendung finden, so geschehe das, um nicht von dem für sie lebenswichtigen überseeischen Handel vollständig abgeschnitten zu werden (S. 14). Von diesem reinen Interessenstandpunkt ausgehend, meint Schindler, daß Repräsentationen gegen die Neutralitätsverletzungen Großbritanniens sinnlos seien (S. 24). So wird für Schindler zum Recht, was das Interesse zu fordern scheint.

Sind es wirklich die Vorschriften des Neutralitätsrechtes, die dem neutralen Staat, die der Schweiz die Wahrnehmung ihrer Lebensinteressen nicht gestatten? Ist es nicht vielmehr die völlige Mißachtung der

Neutralität durch Großbritannien, die die Lebensinteressen des neutralen Staates bedroht? Mit anderen Worten: wogegen muß sich der Verteidiger der Rechte eines neutralen Staates wenden: gegen das Neutralitätsrecht oder gegen die Kriegspartei, die von vornherein die ganze Neutralitätsordnung, die Schutzordnung für die Neutralen, zerbrochen hat? Wer die Neutralitätsordnung auszuhöhlen sucht, der liefert den neutralen Staat schutzlos der Willkür und Gewalt Großbritanniens aus.

VII

Schindler führt schließlich noch ein weiteres Argument zur Rechtfertigung der britischen Seesperre an. Er schreibt:

»Nach der früheren Methode geschieht die Durchsuchung auf hoher See, nach dem neuen System schon im Abgangshafen. Es ist dem neutralen Schiff nie zugemutet worden, der Durchsuchung auf hoher See Widerstand zu leisten; dies hätte vielmehr, nach allgemein geltendem Völkerrecht, Aufbringung und Einziehung des Schiffes zur Folge. Worin neutralitätsrechtlich der Unterschied zwischen der Durchsuchung im Abgangshafen und der Durchsuchung auf hoher See liegen soll, weshalb der Neutrale die Pflicht haben soll, sich der ersteren, nicht aber der letzteren zu widersetzen, ist schlechthin unerfindlich.«

i. Nach Schindler besteht also neutralitätsrechtlich kein Unterschied zwischen der Durchsuchung im Abgangshafen und der Durchsuchung auf hoher See? Sehen wir uns einmal diese Behauptung und diese Art der Beweisführung etwas näher an. Das Navicert ist aus ihr verschwunden, es ist nur noch von der Durchsuchung des Schiffes die Rede.

Nun kann gewiß nicht die Untersuchung nach Prisenrecht auf hoher See, bei der der Prisenoffizier auf Grund der Schiffspapiere die Bestimmung der Ware und deren Banngutcharakter festzustellen berechtigt ist, mit der britischen Durchsuchung im neutralen Ausgangshafen gleichgesetzt werden. Die letztere Durchsuchung dient der Prüfung der Frage, ob ein Navicert ausgestellt werden darf. Voraussetzung für die Ausstellung des Navicerts bildet nicht der Banngutcharakter der Ware; geprüft wird, ob die Ausfuhrfirma oder der Empfänger der Ware auf der schwarzen Liste steht, ob das Warenkontingent, das von Großbritannien für das Empfangsland vollkommen willkürlich festgesetzt wird, erschöpft ist oder nicht; ob die Einfuhrfirma in der Lage ist, eine ausreichende Verbleibgarantie zu geben, d. h. eine Garantie dafür, daß die Ware unter keinen Umständen das neutrale Empfangsland wieder verlassen und, sei es auch auf Umweg über andere Länder, zum Kriegsgegner gelangen kann. Die Durchsuchung auf hoher See dient also einem vollkommen anderen Zweck als die Untersuchung im neutralen Ausgangshafen. Die eine Untersuchung, die Untersuchung auf

hoher See, ist eine Maßnahme aus dem System des Prisenrechts; die andere Durchsuchung ist eine Maßnahme aus dem System der Seesperre.

Mit dem einfachen Mittel, Seesperre und Prisenrecht gleichzustellen, will Schindler die Erlaubtheit der Seesperre dartun, um den Neutralen eine beliebige Mitwirkung an dieser Sperre zu erstreiten.

Es ist heute wirklich überflüssig, die Maßnahmen noch einmal zu schildern, mit denen die britische Regierung ihre über den europäischen Kontinent verhängte Seesperre durchführt, und sie mit den Befugnissen zu vergleichen, die das geltende Recht den Kriegführenden gegenüber dem neutralen Handel einräumt.

Es mögen hier lediglich einige kurze Auszüge aus der »Agenda for the 238 th Meeting of the Contraband Committee, 29 th April, 1940« sowie aus der Agenda für die 239. Sitzung dieses Ausschusses in London wiedergegeben werden. Sie zeigen, daß die Untersuchungen dieses Ausschusses für die Durchführung der Seesperre mit einem Prisenverfahren des »früheren« Seekriegsrechts nichts mehr zu tun haben.

3543 S. S. »Exford«.

Item 76. 11 tons Machines, from the BALTIC SHIPPING CO., to WERKZEUGMASCHINENFABRIK OERLIKON BUEHLE & CO., ZURICH, who were reported recently to have accepted a contract from the enemy.

Mr. Graham states in connection with this report that whilst the capacity of the plant is not such as to permit of their accepting an order to the extent of £ 2,000,000 for the construction of anti-aircraft guns, one of the directors is a German and there is no doubt that they would accept German contracts were it not for the fact that the contracts into which they have already entered in behalf of the French, British and Swiss Governments, are understood to absorb fully the capacity of the works until April 1941.

In these circumstances, the Committee may feel able to release the item provided that H. M. representatives in Berne are satisfied that the machines will be employed in the Allied contracts.

3546 s. s. »Mount Actna«.

Item 1. is 538 metric tons of Barley from Louis Dreyfus to the same firm at Zurich. Switzerland has had 7 months supply of Barley this year. The consignee is not of course an ultimate consignee. The Swiss Legation has offered us a guarantee (Tab 2) against the exportation of this consignment and against the release of an equivalent of lesser quantity. There is also a guarantee (Tab 3) from Louis Dreyfus & Co. In the circumstances suggest release.

.....
Item 5. is 4425 tons of Wheat in bulk guaranteed as before. Suggest release. Switzerland has had 5 months supply this year.

Various ultimate consignees have been produced by Louis Dreyfus & Co. with whom it is not thought necessary to trouble the Committee in view of the Swiss Agreement.

C 113/297. V. Creer. 2465 (e) s. s. »Manhattan«.

The third voyage of this American ship was first before the Committee on the 7th February, and has been considered subsequently.

Item 52: — GUF — 14 tons sausage casings from Brecht Corporation to Z'GRAGGEN, Hergiswil, Switzerland.

As the result of enquiries Black List report as follows: — »Z'Graggen have not previously bought from Brecht. It would appear that as Brecht have been effectively stopped from selling to other Swiss Dealers, they have now started new business with the firm of Z'Graggen. However, there is no evidence of enemy destination of these casings, and it is suggested they should be released, providing a guarantee is to hand, but that on release the Swiss firm should be informed, (as we have previously informed other Swiss buyers from Brecht,) that any dealings with a company which involved transmitting commission to Germany is regarded with considerable disfavour. In this way we should be able to obtain a declaration by the Swiss firm that it will not in future buy from Brecht.«

Guarantee is attached. (Tab. A.) R.

3552. »Irene S. Embiricos.«

This Greek steamer left Bahia Blanca on 6th April for Genoa and is due at Gibraltar shortly.

The cargo consists of 2573 tons barley; 1000 tons linseed; 1150 tons oats and 3100 tons wheat, all consigned by La Plata Cereal Co., to Andre & Cie, Lausanne, who are grain shippers and merchants and therefore not the ultimate consignees. They have furnished a guarantee (Tab 1) and a letter from Monsieur Girardet (Tab 3) states that the vessel is flying the Swiss colours and asks that she may not be unnecessarily delayed on arrival at Gibraltar.

In view of the War Trade Agreement recently concluded with Switzerland, of the guarantee from Messrs. Andre and the letter from Monsieur Girardet, The Committee will no doubt release the cargo subject to verification and an assurance that it will in fact reach Switzerland.

Die Urkunden sprechen für sich selbst. Die Untersuchung des »Contraband Committee« dient ausschließlich dazu, die Wareneinfuhr zu kontingentieren und jeglichen Handel mit Firmen, die zu deutschen Handels- oder Industrie-Unternehmen in Geschäftsbeziehungen gestanden haben oder stehen könnten, sowie die Ausfuhr von Waren zu verhindern. Das alles hat mit Preisrecht überhaupt nichts zu tun.

Schindler meint, es möge sein, daß die Kontrolle unter dem Navicert-System wirksamer sei als diejenige auf hoher See und daß daraus nicht nur dem Neutralen, sondern auch dem die Kontrolle ausübenden Kriegführenden gewisse Vorteile erwachsen. Demnach ist also die bri-

tische Seesperre nicht nur rechtmäßig, sondern hat für den Neutralen sogar Vorteile, obwohl er im wesentlichen seine Ausfuhr verliert, die Einfuhr weit unter das Maß des eignen Bedarfs beschränkt, der ganze Handel unter fremde Kontrolle gestellt wird!

Weiter gibt Schindler ohne weiteres zu, daß diese Seesperre »auch« dem die Kontrolle ausübenden Kriegführenden gewisse Vorteile bringt, während sie — wie sich aus dem folgenden ergibt — seinen Kriegsgegner in den Nachteil versetzt. Die Seesperre begünstigt somit einseitig die eine Kriegspartei. Wenn also ein Neutraler sich der Seesperre unterwirft und ihre Durchführung damit ermöglicht, unterstützt er die Kriegführung der einen Kriegspartei und verletzt damit eine fundamentale Regel des Neutralitätsrechts. Dabei muß daran erinnert werden, daß nach den zahlreichen Erklärungen der britischen Regierung selbst die Verlegung der Kontrolle von der hohen See in den neutralen Ausfuhrhafen eine sehr wesentliche Entlastung der britischen Kriegsflotte bedeutet. Es hat also die Unterwerfung des Neutralen unter die britische Seesperre unmittelbare militärische Auswirkungen.

2. Im übrigen ist es durchaus nicht gleichgültig, wo die Durchsuchung und damit die Kontrolle eines Kriegführenden stattfindet. Die Kontrolle ist nur durch das Kriegsrecht gestattet, sie ist eine Kriegshandlung und darf daher nur auf dem Gebiet vorgenommen werden, auf dem Kriegsakte nach Kriegsrecht gesetzt werden dürfen.

Die deutsche Prisenordnung vom 28. August 1939 bestimmt:

Artikel 4

»Das Prisenrecht wird ausgeübt:

1. auf der Hohen See,
2. in den Hoheitsgewässern des Reichs, seiner Verbündeten und seiner Feinde,
3. in den der Seeschifffahrt dienenden Binnengewässern, Einrichtungen und Anlagen des Reichs, seiner Verbündeten und seiner Feinde.

Artikel 5

Das Prisenrecht wird nicht ausgeübt:

1. in neutralen Hoheitsgewässern,
2. in denjenigen Gewässern, welche den Kriegshandlungen auf Grund von Verträgen des Reichs verschlossen sind.«

Nach der deutschen Prisenordnung darf das Prisenrecht nicht in neutralen Gewässern ausgeübt werden. Ein Blick in irgendeine Darstellung des Prisenrechts³¹⁾ genügt, um festzustellen, daß Artikel 5 einen allgemein anerkannten Völkerrechtssatz wiedergibt. Das XIII. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs bestimmt in Artikel 2:

»Alle von Kriegsschiffen der Kriegführenden innerhalb der Küstengewässer einer neutralen Macht begangenen Feindseligkeiten, mit Ein-

³¹⁾ Vgl. z. B. Verzijl, *Le Droit des Prises de la Grande Guerre*, 1924, S. 270 ff.

schluß der Wegnahme und der Ausübung des Durchsuchungsrechts, stellen eine Neutralitätsverletzung dar und sind unbedingt untersagt.«

Diese Bestimmung ist eine selbstverständliche Folgerung aus dem allgemeinen Rechtssatz, daß es den Kriegführenden verboten ist, auf neutralem Gebiet Kriegshandlungen vorzunehmen, zu denen nach dem klaren Text des Abkommens die Ausübung des Durchsuchungsrechts gehört. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Untersuchung durch ein Kriegsschiff vorgenommen wurde oder nicht. Der Kriegführende Staat setzt einen Kriegsakt, der durch seine Organe, Kommandanten und Führer von Kriegsschiffen oder sonst mit der Ausübung von Prisengericht beauftragte militärische oder nicht militärische Dienststellen³²⁾, die Prüfung und Durchsuchung vornehmen läßt. Diese Akte sind nur nach Kriegsrecht gestattet und stellen darum Kriegshandlungen dar, wie überhaupt für die Ausübung des Prisengerichts das Bestehen des Kriegszustandes Voraussetzung ist. Dies ergibt sich übrigens ganz klar aus Artikel 4 des angeführten Haager Abkommens:

»Von einem Kriegführenden darf auf neutralem Gebiet oder auf einem Schiff in neutralen Gewässern kein Prisengericht gebildet werden.«

Die Bildung eines Prisengerichts ist sicher keine militärische Handlung, aber ein Kriegsakt.

Wenn schon die Ausübung des Prisengerichts in neutralen Gewässern eine Neutralitätsverletzung darstellt, um wieviel mehr muß die Ausübung der an sich schon rechtswidrigen Seesperre, die den schwersten Eingriff in die Souveränität des neutralen Staates darstellt, eine Verletzung der Fundamentalsätze des Neutralitätsrechtes sein.

3. Und weiter: selbst wenn man von den speziellen Bestimmungen des Seekriegsrechts absieht, stellt die Genehmigung oder die Verweigerung eines Navicerts, die durch einen britischen Beamten oder Agenten im neutralen Land vorgenommen wird, einen Hoheitsakt eines kriegführenden Staates, eine außerordentliche Kriegsmaßnahme dar, die der kriegführende Staat gegenüber einem neutralen Staatsangehörigen oder Bewohner des neutralen Gebiets, also nicht etwa eigenen Staatsangehörigen gegenüber, ergreift. Die Vornahme eines solchen Hoheitsaktes im fremden Staatsgebiet ist schon nach allgemeinem Völkerrecht grundsätzlich verboten; handelt es sich um eine Kriegsmaßnahme, die während eines Kriegs im neutralen Land vorgenommen wird, so ist ihre Vornahme eine Neutralitätsverletzung.

Daß nach der eigenen Rechtsprechung der neutralen europäischen Staaten die Durchführung von Kriegsmaßnahmen einer kriegführenden Macht durch die Organe eben dieser neutralen Staaten eine Neutralitätsverletzung ist, wird weiter unten ausgeführt werden.

³²⁾ Verzijl a. a. O. S. 298 ff.

Trotz allem erklärt Schindler, es sei »schlechthin unerfindlich«, weshalb der Neutrale die Pflicht haben soll, sich der Durchsuchung im Abgangshafen, nicht aber der Durchsuchung auf hoher See zu widersetzen.

Was für Schindler »schlechthin unerfindlich« ist, ist der Unterschied zwischen der Ausübung eines durch die geltende Kriegsordnung garantierten Rechts und einer groben Rechtsverletzung.

VIII

Weiter bemüht sich Schindler nachzuweisen, daß, wenn die britische Seesperre rechtswidrig wäre und die Rechte der Neutralen verletzte, der Kriegsgegner Großbritanniens keinen Anspruch darauf besäße, daß der Neutrale sich gegen die Verletzung seiner Neutralität zur Wehr setzt. So erklärt er einmal (S. 13), der durch dieses System sich benachteiligt fühlende Kriegführende A könne vernünftigerweise nicht dem neutralen Staat N neutralitätswidriges Verhalten vorwerfen, weil dieser nicht bereit sei, der Durchführung einer wirksamen Kontrolle durch den Kriegführenden B »Schwierigkeiten in den Weg zu legen«. Nur am Rande sei vermerkt, daß es selbstverständlich nicht darauf ankommt, was der Neutrale für vernünftig hält, sondern was das Recht gebietet, und daß es sich nicht um die Durchführung einer wirksamen, sondern einer rechtswidrigen Kontrolle handelt.

Und sodann bemerkt Schindler (S. 14), daß Deutschland, auch wenn angenommen werde, daß Großbritannien durch das Navicertsystem die Rechte der Neutralen verletzt habe, keinen Anspruch darauf besitze, daß die Schweiz Großbritannien gegenüber Repressalien ergreife. Der Grund für diese Stellungnahme, der Schindler entscheidend zu sein scheint, ist lediglich wieder das Interesse der Schweiz. Es handelt sich hier aber nicht um eine Interessenfrage, sondern um eine Rechtsfrage. Es genügt nicht, ein Interesse anzuführen, um ein Recht behaupten zu können.

Im übrigen sucht Schindler seine These mit folgenden Argumenten zu beweisen:

1. »Nach bestehendem Neutralitätsrecht ist der Neutrale lediglich verpflichtet, Verletzungen der Neutralität, die in seinem Hoheitsbereich stattfinden, gewaltsam zurückzuweisen (Abk. betr. Neutralität im Landkrieg Art. 5, Abk. betr. Neutralität im Seekrieg Art. 8 und 25)« (S. 14).

Schindler will mit diesem Argument wohl behaupten, daß die Durchführung der britischen Seesperre sich außerhalb des neutralen Staates vollziehe. Es ist schon oben ausgeführt worden, warum die

Ausfuhrkontrolle im neutralen Staat stattfindet und als Kriegsmaßnahme und damit als Neutralitätsverletzung anzusehen ist. Dasselbe gilt auch von der Einfuhrkontrolle, die der Kriegführende im Empfangslande ausübt. Im übrigen ist die britische Seesperre ein einheitliches System von Maßnahmen, von denen jede durch diesen Zusammenhang ihren rechtlichen Charakter erhält. Es dürfte schwer sein, zu behaupten, daß das Sperrsystem im neutralen Einfuhrlande nicht seine Durchführung fände und keine Auswirkungen habe. Daß auch in der Schweiz britische Beamte sich mit der Durchführung der Sperre befaßten, zeigen die Akten des britischen Contraband Committees (vgl. oben VII).

2. Aber, so meint Schindler, selbst wenn die Beschränkung, daß nur die im Hoheitsbereich des neutralen Staates begangene Neutralitätsverletzung gewaltsam zurückgewiesen werden müsse, nicht gälte, so wäre doch die neutrale Macht nur verpflichtet, Neutralitätsverletzungen »nach Maßgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel« zurückzuweisen. Schindler verweist dabei auf die Artikel 8 und 25 des Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs.

Die entsprechende Bestimmung über die Neutralität im Landkrieg (Art. 5) verpflichtet die neutrale Macht, auf ihrem Gebiet keine der in den vorhergehenden Artikeln bezeichneten Handlungen (Gebietsverletzung, Durchmarsch von Truppen, Errichtung von Werbestellen usw.) zu dulden. Die Beifügung »nach Maßgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel« findet sich hier nicht.

Selbstverständlich kann ein neutraler Staat nicht verpflichtet werden, zur Abwehr einer Neutralitätsverletzung Mittel anzuwenden, über die er nicht verfügt. Vielmehr ist der Sinn dieser Bestimmungen der, daß der neutrale Staat alles versuchen muß, was in seinen Kräften steht. Es genügt daher unter keinen Umständen ein bloßer Protest³³⁾.

Schindler fährt fort, es sei klar, daß der Schweiz als Binnenstaat solche Mittel überhaupt nicht zur Verfügung stünden; die als Repressalie empfohlene Sperre der Ausfuhr nach Großbritannien sei ein untaugliches Mittel und würde die Einfuhr aus Übersee erst recht verunmöglichen.

Nach Schindler hat also die Schweiz überhaupt keine Mittel, sich gegen die Seesperre Großbritanniens zu wehren. Infolgedessen kann sie auch nicht verpflichtet sein, die Verletzung ihrer Neutralität durch die britische Seesperre zu verhindern. Sie kann sich also dieser Seesperre unterwerfen, an ihr mitwirken, ohne eine Neutralitätsverletzung zu begehen und ohne daß der Kriegsgegner Großbritanniens ihr aus diesem Verhalten einen Vorwurf machen könnte.

³³⁾ Vgl. Deutsche Denkschrift vom 4. Februar 1915. Seekriegsrecht im Weltkrieg, Band I, S. 222 ff.

3. Aber auch das genügt Schindler noch nicht. Er stellt unter Berufung auf den von der Harvard Law School ausgearbeiteten Entwurf einer Konvention über die Rechte neutraler Staaten im See- und Luftkrieg und auf den beigefügten Kommentar dazu den allgemeineren Grundsatz auf, daß ein kleiner, bez. ein schwacher Staat seine Neutralitätsrechte überhaupt nicht zu wahren verpflichtet sei. Nach Artikel 23 der Konvention soll ein Kriegführender bei Ergreifung von Repressalien gegen seinen Kriegsgegner die Rechte neutraler Staaten respektieren. Die Richtigkeit dieses Satzes steht in diesem Zusammenhang nicht zur Diskussion. Nach Artikel 24 soll ein Kriegführender gegen einen neutralen Staat nur wegen rechtswidriger Akte des letzteren Repressalien ergreifen können; ein neutraler Staat soll nicht wegen seines Unvermögens, seine Pflichten als Neutraler zu erfüllen, zur Verantwortung gezogen werden können, weil es ihm nicht gelang, einen Kriegführenden zur Respektierung seiner Neutralitätsrechte anzuhalten.

Art. 24 enthält nichts über die sonstige Rechtslage; er bestimmt nicht, daß der Kriegsgegner trotzdem die Neutralität zu achten habe. Die angeführte Stelle aus dem Kommentar zu Artikel 24 ergibt, daß sich in früheren Kriegszeiten die Rechtsbehauptungen der neutralen und der kriegführenden Staaten widersprachen. Der Kommentar räumt dann ein, daß es Fälle geben könne, in welchen ein neutraler Staat sich durch seine Einwilligung völkerrechtswidrig verhalte, wenn er z. B. dem Kriegführenden erlaube, feindliche Handelsschiffe in seinen Territorialgewässern wegzunehmen. Keine solche Rechtswidrigkeit könne behauptet werden, wenn es dem Neutralen nicht an gutem Willen, sondern an den Kräften fehle, seine Rechte zu verteidigen.

Diese These des amerikanischen Kommentars bleibt ohne Begründung; sie ist nicht haltbar. Auch nach der Theorie des amerikanischen Kommentars der Harvard Law School muß der neutrale Staat mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versuchen, die Neutralitätsverletzung der einen Kriegspartei zu verhindern oder wieder rückgängig zu machen. Fehlt es an einem solchen Versuch, so liegt schlechter Wille des neutralen Staates vor, und »acquiescence may constitute illegal conduct«.

Wann hat ein Binnenstaat gegenüber der rechtswidrigen englischen Seesperre den Nachweis seines guten Willens, des Mißerfolgs bei der Einsetzung seiner staatlichen Abwehrmittel erbracht? Muß er seine Luftflotte einsetzen? Muß er mit seinem Landheer den ihm benachbarten Verbündeten Großbritanniens, der die Seesperre mitmacht, angreifen? Muß er die britischen Konsuln und Agenten, die die Seesperre auf seinem Gebiet durchführen, ausweisen? Muß er den gesamten Warenexport nach dem britischen Reich, oder wenigstens die Ausfuhr von un-

bedingtem Banngut oder auch von bedingtem, verbieten? Liegt, wenn der neutrale Staat von all diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht hat, schlechter Wille (acquiescence) vor? Es ist kein Staat so klein, daß er nicht eine Reihe von Mitteln zur Abwehr von Neutralitätsverletzungen besäße, deren erfolglose Anwendung er nachweisen müßte, um sich von dem Vorwurf des neutralitätswidrigen Verhaltens zu reinigen.

Wenn Schindler die Neutralitätspflichten nach der Größe und Stärke der neutralen Staaten abstufen will, so zeigt er wieder seine »dynamische« Rechtsauffassung; denn im »früheren« Neutralitätsrecht waren solche Unterschiede und Kategorien nicht bekannt. Er meint (S. 18): »Die Duldung der Eingriffe eines Kriegführenden, die für die Vereinigten Staaten als neutralitätswidrig gelten mag, braucht es nicht auch für die Schweiz zu sein . . . Die Vereinigten Staaten als maritime Großmacht können Rechte und Interessen verteidigen, zu deren Verteidigung die Schweiz "merely impotent" ist.« Diese These wird u. a. deswegen aufgestellt, weil die Vereinigten Staaten in der von mir angeführten Note vom 30. März 1915³⁴⁾ gegen die britische Ein- und Ausfuhrsperrung Protest erhoben mit der Begründung, daß, wenn die Vereinigten Staaten — als neutraler Staat — diese Einmischung Großbritanniens zuließen, dies gegenüber den gegenwärtigen Feinden Großbritanniens eine unneutrale Haltung bedeuten würde. Hier ist durch eine neutrale Regierung mit klaren Worten der Satz aufgestellt, daß die Duldung der britischen Seesperre eine Neutralitätsverletzung ist.

Schindler sucht die für seine These natürlich sehr unbequeme Feststellung der amerikanischen Regierung dadurch auszuräumen, daß er eine neue Theorie der »differentiellen« Neutralität aufstellt. Die Schweiz ist nach ihm »merely impotent«, ihre neutralen Rechte und Interessen zu verteidigen. Aus diesem Unvermögen der Schweiz, ihre Rechte und Interessen zu verteidigen, folgt nach Schindler, daß sie keine Pflichtverletzung begehen kann, wenn sie sich gegen die Verletzung ihrer Neutralität durch die eine Kriegspartei nicht wehrt. Schindler faßt das in dem lapidaren Satz zusammen: »Repressalien gegen den Neutralen sind eben deshalb ausgeschlossen, weil ihm keinerlei Rechtsverletzung zugerechnet werden kann.« Daß er in der Eile den Satz nicht bloß auf kleine neutrale Staaten zugeschnitten, sondern auch neutrale Großmächte mit eingeschlossen hat, mag nur nebenbei erwähnt werden.

Schindler kommt zu dem einfachen Resultat, daß der Neutrale seine Neutralitätspflichten nicht zu erfüllen braucht und daß, wenn er sie nicht erfüllt, er keine Rechtsverletzung begeht. Eine Verpflichtung, die nicht erfüllt zu werden braucht, ist überhaupt keine Verpflichtung.

³⁴⁾ Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 80.

So kommt die These auf eine Leugnung der Neutralitätspflichten und damit der Neutralität hinaus.

Damit ist eine neue Theorie aufgestellt: die Lehre von der Unfehlbarkeit des kleinen Staates. Diesem kann keine Rechtsverletzung zugerechnet werden. Die ganze Begründung dieser Lehre liegt in der Anführung eines seinerseits ohne jede Begründung gebliebenen Satzes aus dem angeführten Kommentar der Harvard Law School.

Die abweichende Meinung in meinen Ausführungen wird mit der Behauptung abgetan, eine Rechtfertigung dieser Vorwürfe könne nicht darin gefunden werden, daß seit 150 Jahren die Kriegführenden oft versucht hätten, die Neutralen dafür verantwortlich zu machen, daß ihr überseeischer Handel vom anderen Kriegführenden einer Kontrolle unterzogen wurde. »Die Neutralen haben Anschuldigungen solcher Art stets mit vollem Recht zurückgewiesen.«

Ich erinnere mich nicht, meine Ausführungen lediglich auf irgendwelche Behauptungen kriegführender Staaten, die aus dem letzten 150 Jahren stammen, gestützt zu haben. Im »Britischen Wirtschaftskrieg« ist vielmehr der Versuch gemacht, aus dem Wesen und Sinn der Neutralität und aus dem System der geltenden Kriegsordnung die in ihnen enthaltenen Folgerungen abzuleiten. Mein Kritiker hat sich leider nicht der Mühe unterzogen, sich mit dieser Beweisführung zu befassen; er hat es vorgezogen, einzelne Behauptungen aufzustellen und als Beweis dafür lediglich den einen Satz aus dem Kommentar zu dem von der Harvard Law School aufgestellten Entwurf einer Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten im Seekrieg anzuführen.

4. Wenn Schindler behauptet (S. 16), daß die Neutralen »Anschuldigungen solcher Art stets mit vollem Recht zurückgewiesen haben«, so dürfte diese Behauptung nicht ganz richtig sein.

Es mögen wenigstens zwei Belege aus dem jetzigen Kriege angeführt werden. Der schwedische Außenminister Günther hat am 8. Februar 1940 vor der Interparlamentarischen Gruppe des schwedischen Reichstags nach einem Pressebericht³⁵⁾ u. a. folgendes ausgeführt:

»Um seinen Gedankengang zu verdeutlichen, ging er von der zu Beginn des Krieges von England abgegebenen Erklärung aus, Schwedens Neutralität so lange respektieren zu wollen, »solange sie von Englands Feinden respektiert würde«. Viele wunderten sich über diese Formulierung. Läge nicht etwas Unangemessenes darin, anzudeuten, daß wenn Deutschland unsere Neutralität verletzte, England Repressalien ergreifen würde, aber nicht gegen Deutschland, sondern gegen Schweden? Eine solche Fragestellung beruhe jedoch auf einem Mißverständnis. Engländerseits hätte die Sache ebensogut folgendermaßen ausgedrückt werden können: wir wollen Eure Neutralität respektieren, solange Ihr

35) Svenska Dagbladet vom 9. Februar 1940.

selbst eine neutrale Haltung uns gegenüber einnehmen wollt und könnt, aber wenn Ihr unneutral gegen uns werdet, so hören unsere Verpflichtungen uns gegenüber auf.

Auf diese Weise ausgedrückt, erhält der englische Standpunkt eine ganz andere und durchaus akzeptable Färbung. Und doch ist es genau dasselbe. Wenn nämlich unsere Neutralität von Deutschland verletzt wird, z. B. durch Aufbringung von Schiffen innerhalb der Dreimeilenzone, so ist nicht Deutschlands Angriff gegen uns vom englischen Standpunkt aus das Entscheidende, sondern vielmehr unser Unvermögen oder unser mangelnder Wille, die Neutralitätsverletzung abzuwehren. Damit hört Schweden auf, im Verhältnis zu England neutral zu sein, und folglich England, Schweden als neutrales Land zu betrachten und zu behandeln. Bezeichnend dafür sind die vielen Vorfälle, die durch die Überfliegung holländischen und belgischen Gebietes durch Flugzeuge der Kriegführenden eingetreten sind. Die Holländer haben sich immer aufs äußerste bestrebt, solche Flugzeuge sowohl von der Erde aus als von der Luft anzugreifen. Warum? An und für sich kann es ja nicht so gefährlich sein, wenn ein englisches oder deutsches Flugzeug über Holland fliegt. Nein, aber was gefährlich ist, ist, daß Holland ein solches Flugzeug über sein Gebiet fliegen läßt, denn dadurch verwirkt es sein Recht, als neutrale Macht betrachtet zu werden, mit allen daraus folgenden Konsequenzen. Die Pflichten der Neutralen sind, wie gesagt, bedeutungsvoller und treten mehr hervor als die Rechte, die sie genießen und denen sie oft nur mit größter Mühe gegenüber mehr oder minder desperaten Kriegführenden Geltung verschaffen können.«

Der schwedische Außenminister hatte sicher keinen Anlaß, die Pflichten der Neutralen zu übertreiben. Was er ausführte, folgt ohne weiteres aus dem Begriff der Neutralität, wie ich ihn in meiner Ausarbeitung³⁶⁾ dargestellt habe. Von besonderem Interesse ist, daß nach den Ausführungen des schwedischen Außenministers die Pflicht des Kriegführenden zur Respektierung der Neutralität eines anderen Staates dann aufhört, wenn diesem Unvermögen oder mangelnder Wille, die Neutralitätsverletzung der anderen Kriegspartei abzuwehren, vorgeworfen werden kann. Günther teilt also durchaus nicht die Theorie, wonach die Kleinheit oder Schwäche des Staates ihn von der Erfüllung seiner Neutralitätspflichten entbindet. Es muß auch ein kleiner neutraler Staat die Folgen seines mangelnden Könnens oder seines mangelnden Willens bei der Abwehr des völkerrechtswidrigen britischen Sperrsystems dulden. Es kann nicht in das Belieben eines neutralen Staates gestellt sein, durch eine Erklärung, er sei zu schwach zum Widerstande, sich von seinen Neutralitätspflichten zu befreien.

Der norwegische Außenminister Koht hat vor der norwegischen Volksvertretung einen ganz ähnlichen Standpunkt eingenommen wie sein schwedischer Kollege. In der Sitzung vom 7. Oktober 1939 berich-

³⁶⁾ Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 63 ff.

tete er über seine Verhandlungen mit der britischen Regierung, die eine Liste von zehn Forderungen vorlegte, um Norwegen in die Blockadepolitik einzuspannen und die nach Koht zu einer nahezu vollkommenen Unterbindung der norwegischen Ausfuhr führen könnte. Der Transitverkehr nach Deutschland sollte sowohl zu Wasser wie zu Land abgebrochen und der Transitverkehr von den Ostseeländern nach England durch Norwegen geleitet werden. Damit waren, wie Koht meinte, zwei Forderungen erhoben, »die, wenn wir sie beide erfüllen wollten, uns aus der Neutralität herausführen würden«³⁷⁾.

In der Sitzung des Außenpolitischen Ausschusses vom 22. Dezember 1939 berichtete Koht über die Forderungen des britischen Delegierten, daß Norwegen seinen Handel mit Deutschland abbrechen und vor allen Dingen keine Lebensmittel mehr nach Deutschland liefern sollte. Die britische Regierung ließ Norwegen mit der Blockade bedrohen. »Das Wort Blockade wurde gebraucht; das war das Druckmittel, das hier gegen uns angewendet wurde, und es ist ganz klar, daß, wenn Norwegen dazu gezwungen wird, sich derartigen Forderungen zu beugen, wir außerhalb der Neutralität stehen«³⁸⁾.

Am 8. Januar 1940 berichtet Koht in einer geheimen Vollsitzung des Storting von neuem über den Gang der Verhandlungen mit der britischen Regierung. In der Sitzung vom 16. Dezember 1939 habe der englische Delegationsführer unter Aufhebung der früheren Zusagen und unter Androhung der Blockade »in so scharfer Form, wie es nur denkbar ist«, die Forderung erhoben, den Handelsverkehr mit Deutschland vollständig einzustellen. England wolle den Krieg gewinnen, und dazu wolle es die norwegische Hilfe haben. Koht zieht die Schlußfolgerung daraus: »Damit war zugleich auch gesagt, daß, wenn wir darauf eingingen, es mit unserer Neutralität aus war«³⁹⁾.

Auch der norwegische Außenminister Koht ist also der Meinung, daß die Unterstützung der britischen Seesperre sich mit den Pflichten eines neutralen Staates nicht vereinbaren läßt und den Neutralitätszustand eines Landes aufhebt, daß dieses sich demnach nicht auf seine »Schwäche« berufen kann, um sich von der Erfüllung seiner Neutralitätspflichten zu befreien.

IX

Die Neutralität ist ein dreiseitiges Rechtsverhältnis. Die Dreiseitigkeit ergibt sich aus dem Wesen dieses Rechtsverhältnisses.

37) *Auswärtige Politik*, a. a. O., S. 472.

38) *Auswärtige Politik*, a. a. O., S. 473.

39) *Auswärtige Politik*, a. a. O., S. 474.

Ein Staat kann verlangen, von den Kriegshandlungen der beiden Kriegsparteien verschont zu werden, unter der Voraussetzung, daß er die Kriegführung keiner der beiden Parteien unterstützt und sie beide gleichmäßig und unparteiisch behandelt. Erfüllt der neutrale Staat diese Verpflichtung, dann hat er gegenüber beiden Kriegsparteien ein Recht auf Achtung seiner Neutralität. Keine Kriegspartei ist gebunden, dem neutralen Staat nicht den Krieg zu erklären, es sei denn, daß der neutrale Staat durch einen Kollektivvertrag dauernd neutralisiert ist. Solange aber der Kriegszustand zwischen dem neutralen Staat und einer Kriegspartei nicht hergestellt ist, so lange bestehen die Verpflichtungen der Kriegführenden zur Achtung der Neutralität dieses Staates und zwar nicht bloß dem neutralen Staat gegenüber, sondern auch im Verhältnis zur anderen Kriegspartei.

Die Vorschriften über die Neutralität sind nicht im einseitigen Interesse des neutralen Staates, sondern auch in dem der kriegführenden Staaten getroffen. Man kann das einheitliche Neutralitätsverhältnis nicht aufspalten in zwei selbständige Beziehungen des Neutralen zu der einen und zu der anderen Kriegspartei. Das Verbot der Gebietsverletzung soll den neutralen Staat schützen, aber auch die andere Kriegspartei. Kein Kriegführender soll sich durch die Gebietsverletzung eines neutralen Staates seinem Kriegsgegner gegenüber einen Vorteil verschaffen dürfen, der selbst um der Achtung der Neutralität willen es unterlassen hat, das neutrale Gebiet zu Kriegszwecken zu gebrauchen. Im Seekrieg ist der Grundsatz der Handelsfreiheit zwischen den Neutralen und dem Kriegführenden durch das geltende Recht gewährleistet; dieser Grundsatz ist durchaus nicht im ausschließlichen Interesse des Neutralen und seines Handels geschaffen, sondern ebenso sehr im Interesse der Freiheit des Handels des Kriegsgegners mit dem Neutralen.

Die Neutralitätsrechte sind dem neutralen Staat darum nicht zu freiem Belieben eingeräumt. Es ist ihm nicht freigestellt, ob er auf die Achtung seiner Neutralitätsrechte verzichten will. Vielmehr ist die Wahrung der Neutralitätsrechte gegenüber der einen Kriegspartei, die sie verletzt, der anderen Kriegspartei gegenüber eine Rechtspflicht. Das ist im Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges (Art. 1) ausdrücklich bestimmt. Danach sind die Kriegführenden verpflichtet, die Hoheitsrechte der neutralen Mächte zu achten und sich in deren Gebiet und Gewässern jeder Handlung zu enthalten, die auf Seiten der Mächte, die sie duldeten, eine Verletzung ihrer Neutralität bedeutete. Diesem Grundsatz des Neutralitätsrechts entspricht die oben erwähnte Haltung der Vereinigten Staaten und entsprechen die Ausführungen des schwedischen und norwegischen Außenministers.

Was ist rechtens, wenn der neutrale Staat seine Verpflichtung zur Abwehr der Verletzung seiner Neutralität und zur Wiederherstellung des neutralen Zustandes nicht erfüllt? Dann ist ein Zustand eingetreten, in dem die eine Kriegspartei das Gebiet und die Mittel des neutralen Staates für ihre Kriegführung benutzt. Mit der Verletzung ist für die andere Kriegspartei das Neutralitätsverhältnis suspendiert; sie kann zur Abwehr des dem Neutralen drohenden oder erfolgten Angriffs Maßnahmen ergreifen, die eine Neutralitätsverletzung sein würden, wenn der Neutralitätszustand noch unverletzt bestünde. Würde sich der neutrale Staat einer solchen Abwehrhandlung widersetzen, so beginge er eine Neutralitätsverletzung⁴⁰⁾.

Nachdem im Weltkrieg die Entente-Truppen Saloniki besetzt und zu einem militärischen Stützpunkt ausgestaltet hatten, haben die Zentralmächte durch Besetzung des Forts Rupel sich den freien Durchmarsch durch den wichtigen Engpaß dieses Namens gesichert⁴¹⁾. Die griechische Regierung hat die Besetzung geduldet und in einer Note⁴²⁾ an die Entente-Mächte erklärt, daß die Umstände sie gezwungen hätten, sich nicht mit Gewalt dieser Besetzung zu widersetzen und daß sie keine andere Haltung hätte einnehmen können, ohne aus ihrer Neutralität herauszutreten, daß sie aber Protest eingelegt und diesen Protest den Ententeregierungen mitgeteilt hätte. Dieser Protest ist zu unrecht erfolgt, denn die Besetzung des Forts Rupel war unter den geschilderten Umständen nicht mehr neutralitätswidrig.

Würde sich die griechische Regierung anders verhalten und sich der Besetzung des Forts Rupel durch die Zentralmächte widersetzt haben, dann würde sie eine Verletzung des für sie noch fortbestehenden Neutralitätsrechtes, der Verpflichtung zur gleichen Behandlung der beiden Kriegsparteien, begangen haben. Ihr Verhalten wäre eine offensichtliche Unterstützung der Kriegführung der einen Kriegspartei gewesen, die sowohl in der Duldung der Besetzung von Saloniki wie in der Gegenwehr gegen die Besetzung des Forts Rupel hätte gesehen werden müssen.

Sobald also der Neutralitätszustand zugunsten der einen Kriegspartei tatsächlich aufgehoben ist, kann der neutrale Staat die Achtung

⁴⁰⁾ Für den Zettelkasten meines Kritikers mag folgendes Zitat dienen, Kunz, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Wien, 1935, S. 228: »Hierher gehört der Fall, daß ein neutraler Staat eine Verletzung seiner Neutralität nicht verhindert hat. In diesem Fall muß er dulden, daß der Gegner des Kriegführenden, der die Neutralität verletzt hat, die entsprechenden Maßnahmen auf neutralem Gebiet trifft; würde sich der Neutrale diesen Kriegsmaßnahmen entgegenstellen, so würde er durch Verletzung seiner Pflicht der Unparteilichkeit eine Neutralitätsverletzung begehen.« Vgl. auch den *Terceira-Fall*, Pitt Cobbett Bd. 2, S. 438 ff.

⁴¹⁾ *Völkerrecht im Weltkrieg*, Bd. 2, S. 118.

⁴²⁾ a. a. O., S. 108; Kunz, a. a. O., S. 223 Anm. 63.

seiner Neutralität von der anderen Kriegspartei nicht mehr verlangen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob der neutrale Staat mit der Neutralitätsverletzung der einen Kriegspartei einverstanden war, ob er sie bloß geduldet hat oder ob er nicht die Macht besaß, ihr entgegenzutreten.

Max Huber hat einmal gesagt: »Eine Achtung seiner Neutralität kann nur der Staat fordern, der sie wirksam behauptet«⁴³⁾. Der schwedische Außenminister Günther hat in seiner oben angeführten Rede diesen selbstverständlichen Grundsatz ausdrücklich bestätigt, wenn er ausführt, daß vom englischen Standpunkt aus eine Verletzung der Neutralität durch Deutschland nicht das Entscheidende sei, »sondern vielmehr unser Unvermögen oder unser mangelnder Wille, die Neutralitätsverletzung abzuwehren. Damit hört Schweden auf, im Verhältnis zu England neutral zu sein, und folglich England, Schweden als neutrales Land zu betrachten und zu behandeln.«

Wollte man die von Schindler aufgestellte gegenteilige These annehmen, so würde die Kriegspartei, die zuerst die Neutralität eines Staates verletzt, indem sie sich seines Gebietes oder seiner Mittel bemächtigt, von dem neutralen Staat aus Kriegshandlungen vornehmen können, während der Kriegsgegner verpflichtet bliebe, die Neutralität dieses Staates zu achten und nicht berechtigt wäre, in das neutrale Gebiet einzudringen, um die von dort aus erfolgenden Kriegshandlungen abzuwehren. Es ist darum in der Praxis der Staaten und in dem Schrifttum die entgegengesetzte Meinung stets vertreten worden. Es mögen einige Anführungen genügen.

Spaight⁴⁴⁾ führt zu Art. I des V. Haager Abkommens, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907 folgendes aus:

»... A very practical question at once arises out of this Article: what remedy has a belligerent if the neutral territory is violated by the enemy and if the neutral State, being weak, is unable to prevent the continuance of the violation? The practical answer to the question has been that the aggrieved belligerent is then freed from respecting the »neutral« State's neutrality. When the German columns were closing on Mac Mahon at the end of August, 1870, before the great struggle at Sedan, it was feared by Moltke that the French troops would escape by taking refuge in Belgium and that that country might be unwilling or unable to disarm them. He therefore issued an Army Order to the IIIrd and Meuse armies in which he said: — »Should the enemy pass over into Belgium without being at once disarmed, he is to be pursued thither without delay.«⁴⁵⁾ And Bismarck informed an English corre-

43) Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 2, 1908, S. 590.

44) Spaight, War Rights on Land, London 1911, S. 479f., 482.

45) Der Deutsch-Französische Krieg 1870—1871. Redigiert von der kriegsgeschichtlichen Abteilung des großen Generalstabes, Berlin 1875 Bd. I, Teil 1, S. 286 Anlage 42:

spondent at the same time that Germany's respect for the neutrality of Belgium was contingent on its being respected also by France. During the Anglo-Boer War, the native territories — like Swaziland and Basutoland — were, in accordance with an understanding between the belligerents, treated as neutral ground; but when a Boer commando retreated into Swaziland in March, 1901, a British column followed and attacked it there . . . A neutral State which has the power and the intention to make its neutrality respected may safely be left to deal with any case of violation; it is a waste of energy for a belligerent to take upon himself a duty which Convention throws upon a neutral. But where the neutral cannot or will not enforce its rights, then the belligerent is fully entitled to prevent the violation permitted by the neutral redounding to his disadvantage.«

Wheaton 46) stellt den Satz auf:

»If a belligerent violates neutral territory, and the neutral State does not or cannot take effective measures to expel them, the other belligerent is entitled to enter the territory and prevent the violation from operating to his disadvantage.«

Hall, der Verfasser des bekannten Lehrbuches über den Seekrieg 47), bemerkt:

»It cannot be expected that, where a neutral State is too weak to uphold its neutrality, a belligerent will permit himself to be hampered in his prosecution of the war by tolerating abuses of that State's neutrality by his enemy while he himself continues to act in strict accordance with the law.«

Auch das Lehrbuch von Holland 48) enthält dieselbe Meinung:

»If the Neutral be unable to vindicate its Sovereignty, its Neutrality runs a risk of not being respected.«

Westlake 49) geht sogar so weit, bei der bloßen Bedrohung eines Neutralen, der zu schwach zum Widerstand ist, der anderen Kriegspartei ein Recht zur Nichtachtung der Neutralität zu geben:

». . . Such a case is essentially similar to that of a belligerent having sure information that his enemy, in order to obtain a strategic advantage, is about to march an army across the territory of a neutral clearly too weak to resist, in which circumstances it would be impossible to deny him the right of anticipating the blow on the neutral territory. The principle that the legal rights of a state are not to be violated without its own fault is not really infringed, for when a state is unable of itself to prevent a hostile use being made of its territory or its resources, it

Armeebefehl vom 30. 8. 1870: »Sollte der Feind auf belgisches Gebiet übertreten, ohne sogleich entwaffnet zu werden, so ist er ohne weiteres dahin zu verfolgen.«

46) Elements of International Law (Sixth English Edition revised by A. Berriedale Keith, Vol. II, London 1929, S. 932).

47) The Law of Naval Warfare, London 1921, S. 137.

48) Lectures on International Law, Edited by Th. A. and W. L. Walker, London 1933, S. 455.

49) International Law, Part I, Cambridge 1910, S. 315 f.

ought to allow proper measures of self-protection to be taken by the state against which the hostile use is impending, or else must be deemed to intend that use as the necessary consequence of refusing the permission. It is a principle of jurisprudence that every one is presumed to intend the necessary consequences of his actions.«

Auch Verdross⁵⁰⁾ stellt sich auf denselben Standpunkt:

»Als Kriegsschauplatz darf jedes Land-, Wasser- oder Luftgebiet dienen, das nicht zum räumlichen Hoheitsbereiche eines neutralen Staats gehört. Ist jedoch ein neutraler Staat nicht gewillt oder nicht imstande, seine Neutralität gegenüber einem Kriegsteile zu verteidigen, dann darf auch der andere Kriegsteil dieses Gebiet als Kriegsschauplatz behandeln.«

Dieselbe Meinung vertritt Kunz⁵¹⁾:

»... Von Kriegführung auf neutralem Gebiet kann daher nur gesprochen werden, wenn kriegerische Akte auf dem Gebiete eines neutralen Staates gesetzt werden, ohne daß dieser aufhört, neutral zu sein, weil er entweder pflichtwidrig die Abwehr der Neutralitätsverletzung unterläßt oder dazu nicht imstande ist. Der Kriegführende, der zuerst auf neutralem Gebiet kriegerische Akte setzt, begeht damit ein völkerrechtliches Unrecht, während sein Gegner berechtigt ist, das neutrale Gebiet als Kriegsschauplatz zu behandeln.

Und schließlich meint Oppenheim⁵²⁾:

»Cases are possible in which a part, or the whole, of the territory of a neutral State falls within the region of war. These cases arise in wars in which such neutral territories are the very objects of the war, as were Korea (then an independent State) and the Chinese province of Manchuria in the Russo-Japanese War; or when a neutral State, either deliberately, or because it has not at its disposal sufficiently strong naval forces, does not prevent a belligerent from committing hostilities in its territorial waters and making them a basis for military operations and preparations. These territorial waters become in consequence a part of the region of war, and the other belligerent may also commit hostilities there.«

Diese Anführungen mögen genügen, um zu zeigen, daß die Lehre Schindlers von der Unfehlbarkeit des schwachen neutralen Staates nicht haltbar ist. Meinem Kritiker scheinen alle diese Ausführungen in den jederman leicht zugänglichen Darstellungen des Völkerrechts oder des Kriegsrechts entgangen zu sein.

X

Um seine These zu stützen, führt Schindler in den einleitenden Bemerkungen (S. 6) aus, daß der Neutrale nicht die Möglichkeit habe,

⁵⁰⁾ Völkerrecht, Berlin 1937, S. 297.

⁵¹⁾ Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, Wien 1935, S. 63.

⁵²⁾ International Law, 5. Aufl. Bd. 2, 1935, S. 199.

das rechtliche Urteil, das ein Kriegführender über die Maßnahmen seines Gegners fälle, als für sich maßgeblich anzuerkennen. Im Zweifel werden sich natürlich die Kriegsparteien über die rechtliche Beurteilung ihrer Maßnahmen streiten. Der Neutrale muß daher auf eigenes Risiko die Rechtslage prüfen, um sein Handeln nach einer objektiven Untersuchung der Lage einzurichten. Keine der Kriegsparteien kann den Neutralen Vorschriften über die Beurteilung der Lage machen, wie es andererseits jeder Kriegspartei freisteht, die Richtigkeit der rechtlichen Beurteilung der Lage durch den Neutralen zu bestreiten, wenn diese objektiv unrichtig ist.

Schindler meint weiter, ebensowenig könne der Neutrale die Behauptung eines Kriegführenden, er sei durch das Verhalten des Gegners zu bestimmten Maßnahmen, z. B. Repressalien gegen denselben gezwungen worden, auf ihre tatsächliche oder juristische Richtigkeit hin prüfen (S. 6). Diese These, die ebenso wie die erste ohne jede Begründung bleibt, ist zwar für die Neutralen sehr bequem, darum aber noch nicht richtig. Sobald die Rechtsverletzung des einen Kriegführenden in die Sphäre des Neutralen eingreift, hat der Neutrale selbstverständlich zu prüfen, ob eine Rechtsverletzung vorliegt und ob sie etwa durch allgemeine Rechtsgründe, wie das Repressalienrecht, gerechtfertigt wird.

Wenn Großbritannien am 27. November 1939 eine Ausfuhrsperre gegen deutsche Waren verhängt und in diese Sperre auch alle Handelsschiffe einbegriff, die von einem neutralen Hafen aus in See gehen, und sich auf Waren bezieht, die zwar deutschen Ursprungs sind, aber in neutralem Eigentum stehen, so liegt eine britische Maßnahme vor, die eine reine Neutralitätsverletzung ist, obwohl die britische Regierung sie völlig zu Unrecht als Repressalie gegen angebliche deutsche Kriegsverletzungen begründet. Die neutrale Regierung muß die Rechtslage untersuchen, muß prüfen, ob die Kriegspartei zur Ergreifung einer solchen Maßregel berechtigt ist oder nicht. Ist diese nicht berechtigt, so muß sie mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sich gegen die Neutralitätsverletzung wenden, um sich nicht dem Vorwurf, ihre eigene Neutralitätspflicht verletzt zu haben, auszusetzen.

Die britische Rechtsverletzung besteht hier ausschließlich in der Verletzung der Neutralitätsrechte des neutralen Staates. Feindliche Ware auf feindlichem Schiff kann der Kriegsgegner jederzeit wegnehmen; feindliche Ware auf neutralem Schiff darf er bei der Ausfuhr aus Europa nur wegnehmen, wenn es sich nicht um Banngut handelt. Banngut kann aber nicht vorliegen, wenn, wie hier, eine feindliche Bestimmung nicht gegeben sein kann. Neutrale Ware auf neutralem Schiff darf überhaupt nicht beschlagnahmt werden. Eine solche Wegnahme verstößt gegen Ziffer 2 und 3 der Pariser Seerechtsdeklaration. Der neutrale Staat muß

sich gegen diese rechtswidrige Sperre zur Wehr setzen, die sich unmittelbar gegen ihn richtet und nicht auf das Repressalienrecht gestützt werden kann.

Die Handelsfreiheit zwischen Neutralen und Kriegführenden ist durch das geltende Recht garantiert und geschützt; der Kriegführende darf nur soweit in den Handel zwischen den Neutralen oder dem Neutralen und dem Kriegsgegner eingreifen, als ausdrückliche Erlaubnisregeln dies gestatten. Diese Vorschriften sind durchaus nicht im ausschließlichen Interesse des Neutralen und seines Handels getroffen, sondern ebensosehr im Interesse der Freiheit des Handels des Kriegsgegners mit dem Neutralen. Wenn das Neutralitätsrecht von dem Neutralen die Wahrung seiner Rechte verlangt, so geschieht dies zum Schutz des durch die Kriegs- und Neutralitätsregeln ebenfalls geschützten Rechts des Kriegsgegners auf den Handel mit den Neutralen.

Es hat seinen guten Sinn, wenn das Neutralitätsrecht die Wahrung der Neutralitätsrechte durch den Neutralen zur Rechtspflicht gegenüber dem Kriegsgegner der Kriegspartei macht, die diese Neutralitätsrechte verletzt oder nicht anerkennt. Diese Verpflichtung setzt voraus, daß der Neutrale das Verhalten der Kriegsparteien auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüft, soweit es seine Sphäre berührt.

Das haben auch die neutralen Regierungen stets getan. Es mag z. B. an die Noten der niederländischen Regierung vom 22. November und 12. Dezember 1939 an die britische Regierung⁵³⁾ erinnert werden. Die niederländische Regierung übersieht in diesen Noten, daß die angebliche Repressalienmaßnahme der britischen Regierung wegen der behaupteten, aber weder angeführten noch bewiesenen deutschen Kriegsverletzung sich ausschließlich gegen die neutralen Staaten und deren Handel richtet, nämlich deren Recht zur Ausfuhr feindlicher Waren auf neutralen Schiffen und vollends gegen die Ausfuhr im Eigentum holländischer Privatpersonen stehender Güter.

Die niederländische Regierung will zwar, soweit die britischen Repressalienmaßnahmen sich gegen Deutschland richten, (was hier der ganzen Sachlage nach überhaupt nicht möglich war), nicht prüfen, ob diese Maßnahmen rechtmäßig sind und zu der angeblichen Rechtsverletzung in angemessenem Verhältnis stehen; sie stellt aber doch aus, daß »conformément aux règles de la morale et aux principes supérieurs du droit« die britische Regierung vor Verhängung der Maßnahmen hätte schreiten müssen »à une mise en demeure publique de l'Allemagne dénonçant les faits dont le Gouvernement britannique a cru devoir se plaindre, afin d'ouvrir la possibilité — dans le cas où ces faits seraient prouvés — d'une cessation des pratiques incriminées.« Und weiter schreibt

53) Orangebuch der niederländischen Regierung vom April 1940, S. 33 f. u. 36 f.

die niederländische Regierung deutlich genug, sie wäre besonders dankbar, Kenntnis von den Tatsachen zu bekommen, die der Behauptung der deutschen Rechtsverletzung zugrunde liegen.

Die niederländische Regierung wendet sich dann gegen die britischen Maßnahmen, weil sie den niederländischen Handel, insbesondere mit ihren Kolonien und den übrigen niederländischen Überseehandel treffen,

»navigation à laquelle le droit des gens reconnu par le Gouvernement de la Grande-Bretagne comme par les autres nations civilisées, et notamment la Déclaration de Paris de 1856 acceptée par la Grande-Bretagne permet de transporter librement des marchandises destinées à des pays tiers alors même que ces marchandises seraient d'origine allemande. In der zweiten Note vom 12. Dezember 1939 heißt es:

»Le Gouvernement de la Reine fait observer qu'à son avis le fait de présenter ces mesures comme des représailles n'enlève rien à leur illégalité vis-à-vis des neutres. Le Gouvernement de la Reine désire réitérer ses objections contre des représailles qui, loin de frapper exclusivement la partie belligérante contre laquelle elles sont dirigées, lèsent directement et d'une manière extrêmement grave les intérêts des Pays-Bas.«

Die niederländische Regierung hat also die Rechtslage der angeblichen Repressalien gegen das Deutsche Reich geprüft und hat einmal, wenn auch mit diplomatischer Zurückhaltung, festgestellt, daß nicht einmal die Tatsachen für die angeblichen deutschen Rechtsverletzungen angeführt sind und die britische Regierung jeden Beweis für ihre Behauptung schuldig geblieben ist. Sie hat weiter ausgeführt, daß diese Maßnahmen sich direkt gar nicht gegen das Deutsche Reich, sondern gegen die Neutralen wenden, denen gegenüber die britische Regierung keinerlei Anlaß oder Rechtsgrund auch nur behauptet habe.

Nach den Ausführungen von Schindler hätte die niederländische Regierung kein Recht zu einem solchen Vorgehen gehabt.

Wenn die eine Kriegspartei eine Rechtsverletzung begeht und dabei die Neutralitätsrechte eines neutralen Staates verletzt, so muß der neutrale Staat sich gegen die Verletzung seiner Neutralität wehren, will er sich nicht selbst einer Neutralitätsverletzung schuldig machen. Die neutrale Regierung braucht sich also um die Behauptung der einen Kriegspartei, daß sie das Repressalienrecht ausübe, nur dann nicht zu kümmern, wenn die Repressalienmaßnahmen seine Neutralitätsrechte in keiner Weise verletzen.

XI

Und nun kommt das Hauptargument von Schindler: »Angesichts der Maßnahmen, die die deutsche Regierung nach dem Zusammenbruch

Frankreichs gegen den schweizerischen Export getroffen hat, fällt die Bruns'sche Argumentation vollends in sich zusammen« (S. 18). Schindler erklärt, daß die gesamte schweizerische Ausfuhr nach allen anderen Ländern als denen der Achse durch Deutschland und Italien systematisch überwacht werde. Zu diesem Zweck sei die Durchfuhr einer größeren Zahl von kriegswirtschaftlich besonders wichtigen Waren von der Vorlage sogenannter Geleitscheine abhängig gemacht worden, die von der deutschen bzw. von der italienischen Gesandtschaft in Bern nach freiem Ermessen erteilt würden. Auch würden nicht selten Erklärungen über die Nichtausfuhr der Waren aus dem Bestimmungsland verlangt und an der schweizerisch-französischen Grenze eine Kontrolle durch deutsche Beamte ausgeführt. Dieses System bilde ein genaues kontinentales Gegenstück zum britischen Navicert-System. Die deutsche Regierung würde mit Recht den Vorwurf zurückweisen, durch diese Maßnahmen die schweizerische Neutralität verletzt zu haben.

Mit der letzten Behauptung hat Schindler vollkommen recht. Freilich ist dafür ein ganz anderer Grund bestimmend, als er ihn geltend machen möchte. Durch die Beteiligung an der britischen Seesperre gegenüber dem Deutschen Reich hat sich die Schweiz einer dauernden Neutralitätsverletzung schuldig gemacht.

Wenn die deutsche Regierung nach der Niederwerfung Frankreichs der wirtschaftlichen Kriegführung Großbritanniens vom schweizerischen Gebiet aus und der einseitigen Begünstigung einer Kriegspartei mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Einhalt geboten hat, so war das ihr gutes Recht. Sie konnte sich dabei auf den Repressaliengrundsatz berufen. Unter Repressalie versteht man die Vergeltung für eine rechtswidrige Handlung. Darum kann es gegen Repressalien keine rechtlich erlaubte Abwehr, keine Repressalien geben. Die Schweiz hätte gar nicht das Recht gehabt, sich gegen die Repressalie zu wehren.

Schindler glaubt in diesem Zusammenhang ein besonders zugkräftiges Argument anführen zu können:

»Wenn nun ein englischer Völkerrechtler sich einfallen lassen sollte, die Bruns'schen Gedankengänge aufzunehmen und an die Schweiz die absurde Zumutung stellen würde, sie habe Repressalien gegen das Deutsche Reich zu ergreifen, um es zur Aufgabe dieser Maßnahmen zu zwingen, wenn er dem in Deutschland geprägten Satz »WER NAVICERTS NIMMT, IST NICHT NEUTRAL« den Satz »WER GELEITSCHNEINE NIMMT, IST NICHT NEUTRAL« entgegenstellen würde, so würde er in der Schweiz auf ebenso entschiedenen Widerspruch stoßen wie Bruns.«

Es wäre allerdings »absurd«, wenn ein englischer Völkerrechtler von der Schweiz verlangen sollte, sich gegen die berechtigten Repressalien der deutschen Regierung zur Wehr zu setzen. Wie läge hier der Tatbestand? Die britische Regierung begeht eine grobe Dauerverletzung

der schweizerischen Neutralität zu einer Zeit, in der die Schweiz mit dem Deutschen Reich die Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs vereinbart hat. Die Schweiz duldet nicht nur diese britische Rechtsverletzung, sondern wirkt bei ihrer Durchführung mit. Die deutsche Regierung ergreift Abwehrmaßnahmen. Und nun verlangt die britische Regierung von der Schweiz, daß diese sich gegen die deutschen Abwehrmaßnahmen zur Wehr setze, und zwar beruft sie sich darauf, daß die Schweiz die sich aus ihrer Neutralität Großbritannien gegenüber ergebende Verpflichtung habe, gegen das Deutsche Reich Repressalien zu ergreifen..

Schindler hat mit keinem Wort zu bestreiten versucht, daß die ersten Neutralitätsverletzungen von Großbritannien ausgegangen sind; die Verhältnisse liegen so klar, daß die gegenteilige Behauptung nicht aufgestellt werden konnte. Die Schweiz als neutraler Staat ist verpflichtet, diese Angriffe auf ihre Neutralität nicht nur nicht zu dulden, sondern sich gegen sie zur Wehr zu setzen. Sie hat diese Verpflichtung nicht erfüllt, sondern im Gegenteil mit Großbritannien und Frankreich vereinbart, an deren rechtswidriger Seesperre mitzuwirken (»collaborer«).

Das Deutsche Reich ist berechtigt, gegen die Verletzung der Neutralitätspflicht durch die Schweiz Repressalien zu ergreifen. Außerdem sind, da Großbritannien auf dem ganzen Gebiet der Handelskriegführung die Neutralität verletzt und die Schweiz diesen Zustand nicht beseitigt hat, die Neutralitätsverpflichtungen des britischen Kriegsgegners, also des Deutschen Reiches, der Schweiz gegenüber suspendiert. Die Gegenmaßnahmen, die die Deutsche Regierung unter dem einen oder anderen Gesichtspunkt trifft, sind rechtlich erlaubt.

Die Schweiz hat also kein Recht, dem Deutschen Reich gegenüber Repressalienmaßnahmen zu ergreifen, da die Repressalie immer ein begangenes Unrecht voraussetzt, das beseitigt werden soll. Wenn die Schweiz aber kein Recht hat, sich den deutschen Maßnahmen gegenüber zur Wehr zu setzen, dann kann auch kein britischer Anspruch auf ein solches Verhalten bestehen. Großbritannien kann von der Schweiz Abwehrmaßnahmen gegen das Deutsche Reich nur verlangen, wenn das letztere der Schweiz gegenüber eine Neutralitätsverletzung begangen hätte. Da dies aber nicht der Fall ist, da im Gegenteil dem Deutschen Reich Rechtsgründe zur Verfügung stehen, die ihm sein Vorgehen erlauben, begeht die Schweiz keine Neutralitätsverletzung gegenüber Großbritannien, wenn sie, wie Schindler (S. 19) sagt, die deutsche Kontrolle geschehen läßt. Damit fällt auch für Großbritannien jedes Recht zu eigenen Repressalien und jeder Anspruch an die Schweiz, daß diese Repressalien gegen Deutschland ergreife, weg.

Schindler meint also, daß die Kriegspartei, die als erste die Neutralität eines Staates verletzt hat, von dem neutralen Staat verlangen könnte,

daß er sich gegen die Gegenmaßnahmen der anderen Kriegspartei zur Wehr setzte, mit anderen Worten, daß er sich mit seinen Mitteln zur Aufrechterhaltung dieses Neutralitätsbruchs einsetzte. Wer einen Fundamentalsatz wie den, daß Repressalien gegen Repressalien nicht zulässig sind, außer Acht läßt, mit dem ist es schwer, eine juristische Diskussion zu führen.

XII

In seinem Bestreben, das geltende Seekriegsrecht zum »früheren« Seekriegsrecht zu stempeln und die rechtlichen Bindungen der Kriegführenden und damit auch der Neutralen zu leugnen, kommt Schindler schließlich zu dem Punkt, »der für eine Betrachtung, die nicht die Neutralen zu Sündenböcken machen, sondern die unter den gegebenen Verhältnissen die beste Lösung finden will, maßgebend sein muß« (S. 15).

Für die Rechtsfrage, ob die britische Seesperre rechtmäßig ist oder nicht, gibt es nur eine Antwort, aber keine »beste Lösung«, wie es sich auch nicht darum handelt, in den Neutralen die Sündenböcke zu sehen, wenn das Unrecht der Seesperre von Großbritannien ausgeht.

Wie sieht nun diese »beste Lösung« aus? »Das Interesse der auf den überseeischen Verkehr angewiesenen Neutralen und der von der Sperre betroffenen Kriegführenden besteht nicht darin, daß die vor 1914 angewandte Methode der Seekontrolle auch heute zur Anwendung gelangt, sondern darin, daß der Handel über die Grenzen hinweg soweit möglich im normalen Rahmen aufrecht erhalten bleibt.«

Schindler macht also aus einer Rechtsfrage eine Interessenfrage. Wie ein neutraler Staat seine Handelspolitik im Rahmen seiner Neutralitätspflichten nach seinen Interessen am besten führt, ist seine Sache. Der kriegführende Staat wird es aber ablehnen, vom Neutralen Belehrungen darüber entgegenzunehmen, welches seine Interessen sind und wie er seine Handelspolitik einzurichten hat.

Im übrigen setzt gerade der sich für die Aufrechterhaltung des Handels im normalen Rahmen ein, der für die Durchführung des geltenden Seekriegs- und Neutralitätsrechts oder, wie Schindler das zu nennen beliebt, für »die Anwendung der vor 1914 angewandten Methode der Seekontrolle« eintritt.

Wer dagegen die britische Seesperre und Hungerblockade mit ihrer weitgehenden Beschränkung und Kontingentierung der Einfuhr und den zahlreichen Ausfuhrverboten und Beschränkungen für die neutralen europäischen Staaten rechtfertigt, der setzt sich gerade nicht für die Aufrechterhaltung des Handels im normalen Rahmen ein, sondern unterwirft sich den wirtschaftlichen Befehlen der einen Kriegspartei.

Ein Staat, der die Neutralitätsrechte in Anspruch nimmt, muß die Neutralitätspflichten erfüllen. Es geht nicht an, die Beiseiteschiebung

der gesamten Handelskriegsordnung durch die eine Kriegspartei als gegebene Tatsache hinzunehmen und diesen dauernden Rechtsbruch als Grundlage des eigenen Verhaltens, für das die Neutralität in Anspruch genommen wird, zu machen.

XIII

Schindler geht dann dazu über, die vertraglichen Abmachungen der Schweiz mit Großbritannien und Frankreich einerseits und mit dem Deutschen Reich andererseits zu besprechen. Nach seiner eigenen Darstellung hat die Schweiz sich zunächst mit dem Deutschen Reich über die Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs verständigt. Nach dieser Verständigung begannen die Verhandlungen mit den beiden Kriegsgegnern des Deutschen Reiches Großbritannien und Frankreich, die zum Abschluß des Vertrages vom 25. April 1940 führten.

Diesen Vertrag nennen Schindler, der von ihm angeführte Präsident des Basler Handels- und Industrievereins, Dr. C. Köchlin, und die Schweizer Presse den Blockadevertrag. Die Bezeichnung ist insofern nicht zutreffend, als die britische Seesperre keine Blockade im rechtlichen Sinne ist. Der Sinn der gebrauchten Bezeichnung ist aber klar. Denn in dem Vertrag hat sich die Schweiz zur Mitwirkung bei der Durchführung der britischen und französischen Seesperre verpflichtet. So weit ist das Gefühl für die Neutralität und ihre Pflichten in der Schweiz geschwunden, daß man gar kein Arg darin findet, von der vertraglichen Beteiligung an der Blockade, richtiger der Seesperre unserer Feindmächte gegen das Deutsche Reich zu sprechen.

Der mit Frankreich abgeschlossene Vertrag führt die Bezeichnung »*Accord des garanties*«. Er trägt seinen Namen deshalb, weil in ihm die schweizerische Regierung den Feindmächten Garantien dafür gibt, daß die von diesem gewünschten Sperrmaßnahmen gegen das Deutsche Reich auf schweizerischem Gebiet durchgeführt werden. Nach Schindler kann ein neutraler Kleinstaat nur als ein Opfer der britischen Maßnahmen, keinesfalls aber als ein Mitwirkender in Betracht kommen. Man müßte also annehmen, daß dieser Vertrag der Schweiz unter Anwendung äußersten Zwanges auferlegt worden ist. Dr. Köchlin erklärt aber an der von Schindler angeführten Stelle (S. 22), die Verhandlungen seien so geführt worden, »daß wirklich nicht von einer Unterwerfung unter die Wünsche der Blockademächte gesprochen werden kann« und fügt hinzu, den schweizerischen Delegierten gebühre besonderer Dank, »daß sie allen Schwierigkeiten und Einflüssen getrotzt und ausgehalten haben, bis sie das erreicht hatten, von dem sie mit gutem Gewissen glaubten sagen zu können, daß es das Maximum des Erreichbaren gewesen und daß es für unser Land unter Berücksichtigung der Verhältnisse tragbar sei«.

Schindler meint, nach allgemein anerkannten Rechtsbegriffen, die auch für das Völkerrecht gelten, sei derjenige, der eine rechtswidrige Handlung erdulde, niemals identisch mit dem Täter, Mittäter oder Gehilfen. Schindler fügt seiner neuen Rechtslehre ein weiteres Kapitel hinzu und prägt den Begriff des »Opfers« für den, der mit Großbritannien freiwillig einen Vertrag schließt, der nach den von ihm zitierten Ausführungen Köchlin keine Unterwerfung unter die Wünsche der Blockademächte darstellt und vom schweizerischen Interessenstandpunkt als »tragbar« bezeichnet werden kann.

Dieser Blockadevertrag vom 25. April 1940 hat nach Köchlin die Grundlage der schweizerischen Handelspolitik im Krieg gebildet. Ich hatte seinerzeit festgestellt, daß dieser Vertrag bis heute geheimgehalten, d. h. der Öffentlichkeit nicht bekannt gegeben ist. Schindler meint, daß zur Zeit der Veröffentlichung meiner Broschüre das Deutsche Reich nicht mehr in Unkenntnis über die Einzelheiten dieses Vertrages gewesen sei.

Wozu diese Umständlichkeit? Schindler hätte ganz einfach das Datum mitteilen können, an dem der Deutschen Reichsregierung oder der deutschen Handelsdelegation der Text dieses Vertrages überreicht worden ist, wenn dies der Fall gewesen wäre. Niemand wird bezweifeln, daß bei den Verhandlungen über die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen mit dem Deutschen Reich »auf der Grundlage« dieser Blockadeverträge die schweizerische Delegation aus dem Inhalt des Vertrages, insbesondere seiner Anlagen, wohl die eine oder die andere Mitteilung gemacht haben wird.

Der Leser soll in die Lage versetzt werden, sich ein unbefangenes Urteil aus dem Wortlaut des »Accord des garanties« selbst zu bilden. Darum wird das Abkommen als Anhang im Wortlaut abgedruckt. Auf den Wortlaut dieses Vertrages stützen sich übrigens schon meine Ausführungen im »Britischen Wirtschaftskrieg«, die Schindler nicht angegriffen hat.

Nach Artikel 2 der schweizerischen Note verspricht die schweizerische Regierung ihre Mitarbeit (collaborer) bei der französischen und britischen Seesperre und übernimmt zu diesem Zweck eine Reihe von vertraglichen Verpflichtungen. Wir wissen von Schindler, daß ein neutraler Kleinstaat vielleicht als ein »Opfer« der britischen Sperrmaßnahmen, keinesfalls aber als ein Mitwirkender in Betracht kommen kann; denn wer eine rechtswidrige Handlung erdulde, sei niemals identisch mit dem Täter, Mittäter oder Gehilfen. Schindler gibt also dem Wort »collaborer« in der angeführten Note den Sinn von »Opfer sein«, »eine rechtswidrige Handlung erdulden«.

Es bedarf im übrigen keiner langen Ausführungen darüber, daß die in der angeführten Vereinbarung übernommenen Verpflichtungen,

denen die Bestimmungen des mit der britischen Regierung abgeschlossenen Vertrags entsprechen, der Durchführung der von der britischen und französischen Regierungen erlassenen Verordnungen und ergriffenen Maßnahmen des Sperrkrieges dienen.

Ist es einem neutralen Staat gestattet, die Kriegsmaßnahmen einer kriegführenden Partei durch die Organe seines Staates durchzuführen zu lassen und gar sich durch Vertrag zu einer solchen Durchführung zu verpflichten?

Das Schweizerische Bundesgericht hat in seiner Entscheidung vom 17. Dezember 1914⁵⁴⁾ erklärt, daß eine französische Wirtschaftskriegsmaßnahme, die französische Verordnung vom 27. September 1914, in der Schweiz keine Anwendung finden könne:

»...il n'est évidemment pas dans le rôle du Tribunal fédéral d'assurer l'exécution de cette mesure exceptionnelle de guerre édictée par un Etat étranger et qui, d'ailleurs, ne s'étend pas à des biens situés en Suisse.«

Dasselbe Gericht hat in seiner Entscheidung vom 19. April 1918⁵⁵⁾ ausgeführt:

»Aus diesem Grunde ist es ausgeschlossen, daß der Bundesrat in dem im Prozeß in Frage stehenden Beschluß (vom 4. Dezember 1914) auch solche Einreden hat berücksichtigen wollen, die sich ergeben aus der speziell zu Handelskriegszwecken erlassenen Gesetzgebung. Denn dadurch würde er ja ohne triftige Veranlassung den Handelskrieg auf das neutrale Gebiet übertragen.«

Das Bundesgericht führt dann aus, daß das französische Dekret vom 27. September 1914 eine reine Kriegsmaßnahme, ein Mittel des von Frankreich diktierten Handelskrieges sei, indem es sich nur gegen die Gegner Frankreichs richte und das daher vom schweizerischen Richter nicht berücksichtigt werden könne.

Das Gericht erster Instanz in Genf hat in einem Urteil vom 30. Oktober 1917 die Anwendung außerordentlicher Kriegsmaßnahmen, die von einem Kriegführenden im besetzten Gebiet getroffen waren, abgelehnt:

»Que cette demande est en effet contraire aux principes élémentaires du droit public suisse et aux devoirs sacrés d'un pays neutre de ne pas reconnaître, de ne pas donner force de loi à des mesures exceptionnelles prises par un belligérant occupant momentanément des territoires ennemis... Attendu qu'il n'appartient pas au Tribunal de juger les mesures prises par les belligérants en pays occupés, mais son rôle doit se borner à constater qu'il s'agit là de mesures exceptionnelles de guerre qui ne peuvent trouver aucune application en Suisse«⁵⁶⁾.

⁵⁴⁾ Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Bd. 40, 1914, I, S. 486.

⁵⁵⁾ a. a. O. Bd. 44, 1918, II, S. 168, 171.

⁵⁶⁾ Clunet, 1918, S. 766, 768.

Das Genfer Gericht beruft sich auf ein anderes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts⁵⁷⁾, wonach eine französische Versicherungsgesellschaft sich nicht auf die Verordnung des französischen Kriegsministers vom 27. September 1914 berufen kann, die den Handel mit dem Feinde untersagt. Danach führte das Bundesgericht aus:

»En outre, le Décret du Ministère de la Guerre ne peut également pas être pris en considération par le juge suisse parce qu'il s'agit en l'espèce de dispositions de droit public et même de dispositions ayant un caractère tout à fait exceptionnel. Du moment qu'en principe déjà le juge d'un pays neutre ne peut pas appliquer des dispositions de droit public d'un autre Etat, a fortiori le juge d'un Etat neutre ne peut le faire lorsqu'il s'agit de dispositions comme celles du décret en question dont le but est de lutter sur le terrain économique contre un Etat ennemi«⁵⁸⁾.

Das Schweizerische Bundesgericht in Lausanne ist also der Auffassung, daß es der Neutralität widerstreitet, außerordentliche Kriegsmaßnahmen einer Kriegspartei, insbesondere Maßnahmen des Wirtschaftskrieges im neutralen Land anzuwenden. Die Schweizerische Bundesregierung in Bern schließt mit Frankreich und Großbritannien einen Vertrag ab, in welchem sie sich verpflichtet, selbst dafür zu garantieren, daß die außerordentlichen Kriegsmaßnahmen des — völkerrechtswidrigen — Sperrkriegs auf schweizerischem Gebiet durchgeführt werden.

»Nachdem durch diesen Vertrag die neutrale Stellung der Schweiz gesichert worden war — so meint Schindler — konnten eingehendere Verhandlungen mit Deutschland aufgenommen werden.« Diese wurden nach dem von Schindler angeführten Bericht Dr. Köchlin's unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse geführt. »Ausgangspunkt für die Besprechungen war aus begreiflichen Gründen der Blockadevertrag«. Das Ergebnis sei gewesen, daß die Schweiz ihren wirtschaftlichen Verkehr mit dem Deutschen Reich »grosso modo« in herkömmlicher Weise aufrechterhalten konnte. Das muß ein sehr merkwürdiges Resultat gewesen sein, wenn man bedenkt, daß auf der Liste A des »Accord des garanties« allein 65 sehr umfassende und wichtige Positionen aufgezählt werden, deren Ausfuhr nach Deutschland überhaupt verboten wird, und daß die Ausfuhrverbote und Ausfuhrbeschränkungen der Liste B² ebenfalls sehr zahlreich sind.

Es wäre interessant, wenn Schindler oder Dr. Köchlin uns die genauen Zahlen über die Gestaltung der Ausfuhr aus der Schweiz vom

57) Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Bd. 42, 1916, II, S. 184.

58) Vgl. dazu Niboyet, Manuel de Droit International Privé, 2. Auflage, S. 642; Niboyet, Revue de Droit International Privé, Bd. 16, 1920, S. 248 W. Burckhardt, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 29. Jahrgang, 1915, S. 52 ff.; Entscheidung des Gerichts von Monaco vom 24. Mai 1917, Clunet 1917, S. 1508; Watts, Watts & Co., Limited v. Unione Austriaca di Navigazione, 224 Federal Reporter 188 (1915).

Kriegsbeginn bis zum Niederbruch Frankreichs mitgeteilt hätten, und in welchem Verhältnis die Ausfuhr aus der Schweiz an die beiden Kriegsparteien bei den einzelnen Positionen stand. Da die Ausfuhr nach Deutschland zu einem großen Teil verboten, zu einem erheblichen Teil stark beschränkt und im übrigen nur im Umfang der Friedensausfuhr gestattet war, wäre es von Bedeutung gewesen zu erfahren, ob die Schweiz auch der anderen Kriegspartei gegenüber eine Steigerung der Ausfuhr verhindert und gleichgeartete Ausfuhrverbote und -beschränkungen erlassen hat.

Das wäre der einfachste Weg gewesen, Zweifel, die sich aus der Lektüre des »Accord de garanties« der Schweiz mit Großbritannien und Frankreich ergeben, zu widerlegen. Das V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges enthält eine Anwendung des Hauptgrundsatzes der Neutralität, wonach beide Kriegsparteien gleich behandelt werden müssen. Artikel 9 schreibt vor, daß alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, von ihr auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden sind. In Artikel 7 ist die Rede von der Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann. Die Anwendung des ganz allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung ist natürlich nicht auf die Ausfuhr von Waffen und Munition beschränkt.

Zur Widerlegung der eben genannten Zweifel genügen nicht ein paar Zitate aus dem Vortrag von Dr. Köchlin. Es bleibt die Tatsache bestehen, daß die Schweiz sich erst mit Deutschland über die Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs verständigt und dann unter Beiseitzetzung eben dieser Verständigung ihre Mitwirkung bei der Durchführung der britisch-französischen Seesperre vertraglich zugesagt hat.

»Der Vertrag wurde nicht nur auf Grund der britischen, sondern ebensowohl auf Grund der schweizerischen Interessenlage abgeschlossen« (S. 24). Eigentlich hätte man erwartet, daß Schindler erklären würde, der Vertrag sei unter Berücksichtigung der Neutralitätsverpflichtungen der Schweiz abgeschlossen worden. Statt dessen ist nur von der britischen und der schweizerischen Interessenlage die Rede. Das muß um so mehr wundern, als der ganze Vertrag ja in der Schweiz ein Blockadevertrag genannt wird, also ein Vertrag, der die Schweiz zur Mitwirkung an der britischen Seesperre verpflichtet.

Es soll mit Schindler darüber nicht gestritten werden, daß er von »sinnlosen Repressalien« spricht, um eine ganz klare Rechtsverpflichtung der Schweiz abzutun. Im übrigen ist er jeden Beweis darüber schuldig ge-

blieben, wie sich die Ausfuhrverhältnisse der Schweiz vor und nach Abschluß des Blockadevertrags gegenüber den beiden Kriegsparteien gestaltet haben und ob die Schweiz dabei ihre Neutralitätsverpflichtungen eingehalten hat.

Schindler stellt die Behauptung auf, daß die Schweiz analoge Verpflichtungen gegenüber Deutschland eingegangen sei, und will aus der Tatsache, daß diese im »Britischen Wirtschaftskrieg« nicht erwähnt wurden, die Folgerung ziehen, daß meine Darstellung gerade das Wesentliche verschwiegen habe; auch soll sie die Einrichtung einer deutsch-schweizerischen Kommission zur Entscheidung von Streitfragen wiederum mit Stillschweigen übergangen haben. Er will mit diesen Anführungen beweisen, »daß die rechtliche Gleichbehandlung der beiden Parteien klar und deutlich erstellt sei« (S. 25). Er vergißt dabei nur, daß Großbritannien von Kriegsbeginn an die Schweiz veranlaßt hat, an der rechtswidrigen Seesperre mitzuwirken, daß der Abschluß des Blockadevertrags am 25. April 1940 diese Mitwirkung vertraglich besiegelt hat.

Es kann doch hier von einer freiwilligen Gleichbehandlung der beiden Kriegsparteien durch die Schweiz nicht die Rede sein. Warum ist die Gleichbehandlung des Deutschen Reichs nicht auch schon im Winter 1939/40 und Frühjahr 1940 erfolgt? Der Vertrag mit dem Deutschen Reich ist erst im August 1940 nach dem Niederbruch Frankreichs abgeschlossen, der auch die Schweiz in eine völlig neue Lage versetzt hat. Schindler meint, daß, wenn zuerst Verhandlungen mit Großbritannien und Frankreich und erst nachher mit Deutschland stattfanden, so habe das auf einleuchtenden geographischen Gegebenheiten beruht und keine politischen Hintergründe gehabt. Die »geographischen Gegebenheiten« haben sich wohl zwischen dem Abschluß der Verträge mit Frankreich und England im April 1940 und dem mit dem Deutschen Reich im August desselben Jahres nicht unwesentlich geändert. Schindler vergißt bei seiner Darstellung, daß das Verhalten der Schweiz Großbritannien gegenüber und der Vertragsbeschluß vom April 1940 neutralitätswidrig war und dem Deutschen Reich der Schweiz gegenüber das Repressalienrecht zustand, von dem es Gebrauch gemacht hat.

XIV

Schließlich erhebt Schindler in diesem Zusammenhang noch den Vorwurf (S. 26f.), ich hätte mir selbst widersprochen, wenn ich in meiner Schrift einerseits von der Tätigkeit der britischen Kontrollbeamten in neutralen Ländern und ihren Eingriffen in die Souveränität des neutralen Staates gesprochen, andererseits aber die Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 2. November 1939 er-

wähnt hatte, nach welcher den auf schweizerischen Zollgebiet niedergelassenen Personen und Firmen untersagt werde, sich einer Kontrolle durch ausländische Stellen oder deren Beauftragte zu unterwerfen. In meiner Schrift ist deutlich unterschieden zwischen den Staaten, die die Einführung der britischen Kontrollorganisation in ihrem Lande dulden, und den Staaten, die es unternehmen, die Wirtschaftskontrolle durch Organisationen auszuüben. Zu den letzteren gehört nach dem »Accord des garanties« die Schweiz. Worin der Widerspruch bestehen soll, ist nicht ersichtlich.

Im übrigen erfahren wir nebenbei, daß die von mir kritisierte Tätigkeit der Konsulate bei der Durchführung der Seesperre sich »im Rahmen des Völkerrechts« bewege. Also nicht bloß die Seesperre als solche ist völkerrechtsgemäß, sondern auch die Tätigkeit der britischen Konsuln, die den Bewohnern ihres Empfangsstaates vorschreiben, mit welchen Personen im Inland wie im neutralen oder feindlichen Ausland sie Geschäftsbeziehungen unterhalten dürfen; die Handelsspionage betreiben, die Ein- und Ausfuhr von Waren verhindern, von den Empfängern Verpflichtungserklärungen verlangen, die Preisgabe jedes Geschäftsgeheimnisses fordern, — alles das hält sich nach Schindler im Rahmen des Völkerrechts. In Großbritannien scheint man anderer Auffassung zu sein. In der oben erwähnten Denkschrift von Stirling heißt es: »Gradually a gigantic system of international commercial espionage is being evolved and the work is of a fascinating nature to those with the necessary knowledge of each country«. Über die Quellen der Nachrichten des Ministeriums für Wirtschaftskriegführung sagt die Denkschrift: »With the assistance of the Embassies and Consulates, plus the Secret Service, they ought to cover the ground and, as a whole, it may be said that they do so.«

Inwieweit der Bundesratsbeschluß vom 22. September 1933 und die Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements vom 2. November 1939 befolgt wurden, bedarf noch einer Prüfung. Schon die oben angeführten Beispiele aus den Agenda des Contraband Committee in London zeigen, wie berechtigt die Zweifel sind, ob diese Vorschriften befolgt wurden. Aus den zahlreichen Protokollen dieser Art des französischen Comité de Contrebande mag ein Auszug folgen. In dem Sitzungsprotokoll der 105. Sitzung vom 2. April 1940 findet sich der Eintrag:

»N° 303 — Atlanticos

Les 300 tonnes d'avoine pour Anker sont libérées. Résultat de l'enquête effectuée.

La Maison F. Anker et Cie de Berne, vient de communiquer la liste des clients auxquels elle a vendu les 300 tonnes d'avoine chargées à son nom sur ce navire.

15 tonnes Schwab, Aarberg

15 „ Saurer, St.-Ilmier

15 tonnes	Syndicat agricole, Laupen
20 „	Syndicat agricole, Steffisburg
15 „	Nußbaumer, Chaux de Fonds
20 „	Syndicat agricole, Gempnach
10 „	von Assch, Reconviller
20 „	Dr. Wander, Berne
15 „	Vve Farine, Monfaucon
20 „	Gutknecht, Kerzers
20 „	Syndicat agricole, Belfaux
15 „	Syndicat agricole, Kerzers
20 „	Trolliet, Lucens
50 „	Fédération agricole, Fribourg
10 „	Gonne, Pursinel
20 „	Syndicat agricole, St-Antoni

Cette Maison ne fait pas d'exportation. Elle a spontanément offert à notre consulat Berne de mettre ses livres à sa disposition, afin de prouver la destination des céréales qu'elle reçoit et elle s'est déclarée prête à fournir toute garantie supplémentaire qui pourrait lui être demandée.

100 tonnes d'avoine et 400 tonnes de blé pour Karr sont également libérées, les garanties reçues étant satisfaisantes.»

XV

Schindler führt aus, daß der Schweizerische Bundesrat den in seiner Botschaft vom 4. August 1919 vertretenen Standpunkt, daß die Neutralität eine rein militärische Angelegenheit sei und die Schweiz daher an den wirtschaftlichen Sanktionen des Art. 16 des Völkerbundspaktes teilnehmen könne, aufgegeben habe (S. 30). Die Ausführungen der Botschaft hätten daher nur noch historisches Interesse. Diese Feststellung Schindlers ist insofern interessant, als seine ganzen Ausführungen ja gerade dahin zielen, den vom Bundesrat aufgegebenen Standpunkt zu verteidigen.

Schindler greift in diesem Zusammenhang eine Bemerkung meines »Britischen Wirtschaftskrieges« besonders auf; der Darstellung, wie sich im Jahre 1938 einige neutrale Staaten von der Verpflichtung zur Führung des Wirtschaftskrieges losgesagt haben, war die Bemerkung beigefügt, daß damit die Schweiz und andere Staaten wenigstens auf halbem Wege zur alten Neutralitätspolitik zurückgekehrt seien.

Es ist für den dauernd neutralisierten Staat eine Grundpflicht, sich von allen politischen Bündnissen und Vereinigungen fernzuhalten⁵⁹⁾. Der Völkerbund war eine rein politische Vereinigung der ehemaligen Alliierten und Assoziierten Hauptmächte, ein Ausdruck, der in Artikel 4 des Völkerbundspakts⁶⁰⁾ sogar noch wörtlich zu lesen ist, gegen die

⁵⁹⁾ Vgl. z. B. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 712.

⁶⁰⁾ »Le Conseil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société.«

im Krieg unterlegenen und vom Beitritt in den Völkerbund ausgeschlossenen Staaten. Ihm war die Aufgabe zugewiesen, über die Durchführung der Pariser Vorortsverträge zu wachen, der Verträge, die unseren einstmaligen Gegnern die Mittel zur Fortsetzung des Kampfes auf wirtschaftlichen und politischen Gebiet erst einräumten⁶¹⁾. Der Völkerbunds-pakt war ein Vertrag, als dessen Kernstück die britische Regierung den Sanktionsartikel 16 nach den eigenen Ausführungen der Botschaft des Schweizerischen Bundesrats⁶²⁾ betrachtete, also des Artikels, durch den Mitglieder des Völkerbundes sich verpflichteten, den durch die Pariser Vorortsverträge geschaffenen Zustand aufrecht zu erhalten, nachdem durch die übrigen Satzungsartikel dafür gesorgt war, daß jede Abänderung verhindert wurde. Daß die Mitgliedschaft in einem solchen politischen Bund mit der dauernden Neutralität unvereinbar ist, hatten realpolitisch denkende Schweizer stets empfunden. Im übrigen hat die Völkerbundspolitik von Bundesrat Motta diese Auffassung bestätigt. Er hat die Wahl der Schweiz in den Völkerbundsrat verhindert, weil die Streitschlichtung nach Artikel 15 des Paktes eine Intervention in die politischen Angelegenheiten fremder Staaten bedeutet: »In jedem Falle hätte sie (die Schweizerische Delegation) sich im Widerspruch mit ihrem Neutralitätsgrundsatz befunden, der eine Stellungnahme zu den Fragen der großen Politik nicht gestattet«⁶³⁾.

XVI

Zum Schluß setzt Schindler noch einmal an, um zu beweisen, daß es keine Rechtsregeln über die Neutralität auf wirtschaftlichem Gebiet gebe. Diese These sucht er einmal damit zu begründen, daß es eine »objektiv geltende Rechtsordnung« (S. 38) nicht gebe, und sodann durch die Behauptung, daß Grundsätze wie die der Unparteilichkeit, der Parität oder der Gleichbehandlung wegen ihrer Unbestimmtheit als Rechtssätze nicht anerkannt werden könnten (S. 35).

Was nun die erste These anlangt, daß es eine objektiv geltende Rechtsordnung auf wirtschaftlichem Gebiet nicht gebe, so sucht Schindler sie mit der Behauptung zu beweisen, daß es an einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung der verschiedenen Staaten fehle (S. 31). Er kann allerdings nicht leugnen, daß einige internationale Übereinkommen über den Seekrieg zustande gekommen seien, deren formelle Gültigkeit von

⁶¹⁾ Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919. S. 54 ff.

⁶²⁾ a. a. O., S. 29.

⁶³⁾ Vgl. J. R. von Salis, Giuseppe Motta, Dreißig Jahre eidgenössischer Politik, Zürich, 1942, 3. Auflage, S. 311.

den Kriegführenden nicht bestritten werde. Also gibt es doch eine, sogar vertraglich fixierte, gemeinsame Rechtsüberzeugung.

Freilich meint er, daß diese Abkommen nur gewisse Punkte der Seekriegführung regelten, während Wichtigstes, wie z. B. der für das Seekriegsrecht zentrale Begriff der Konterbande, vertraglich und gewohnheitsrechtlich ungeregelt bleibe. Die Londoner Seerechtsdeklaration, die eine Kodifikation des gemeinen ungeschriebenen Seekriegsrechtes ist, regelt immerhin gerade den Begriff der Konterbande sehr eingehend. Im Weltkrieg, wie im jetzigen Krieg, haben die neutralen Regierungen in ihren Protesten gegen die willkürliche Ausdehnung des Banngutsbegriffes durch die britische Regierung sich auf dieses Gewohnheitsrecht gestützt⁶⁴).

Um nur zwei Dokumente aus dem jetzigen Krieg anzuführen, so hat die Konferenz der amerikanischen Außenminister in Panama am 3. Oktober 1939 folgenden Beschluß gefaßt:

»

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

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

The American Republics, in accordance with a lofty conception of neutrality, consider unjustified the limitations which may be placed upon their legitimate commerce and trade with the neutral countries of other continents: and

.

The Meeting of the Foreign Ministers of the American Republics Resolves:

1) To register its opposition to the placing of foodstuffs and clothing intended for civilian populations, not destined directly or indirectly for the use of a belligerent government or its armed forces, on lists of contraband⁶⁵).

Besonders reizvoll ist es, die Protestnote des Sowjetrussischen Volkskommissars für Auswärtige Angelegenheiten vom 25. Oktober 1939 an den britischen Botschafter in Moskau, die also an die Adresse seines heutigen Verbündeten gerichtet ist, zu lesen. In ihr heißt u. a.:

»1. Durch die einseitige Erklärung der britischen Regierung der in der Note vom 6. Dezember bezeichneten Waren für Kriegskonterbande werden die in der internationalen Deklaration über das Recht der Seekriegführung vom 26. Februar 1909 niedergelegten Grundsätze des internationalen Rechts verletzt, schwere Verluste den Interessen der neutralen Staaten zugefügt und der internationale Handel zerstört.

⁶⁴) Orangebuch der niederländischen Regierung vom November 1939, S. 11; Orangebuch vom April 1940, S. 22.

⁶⁵) Department of State* Bulletin 1939, S. 329f.

Da die britische Regierung auf die von ihr veröffentlichte Kriegskonterbandeliste Erzeugnisse und Waren wie Brennmaterial, Papier, Baumwolle, Schuhe, Kleider und Rohstoffe für ihre Herstellung und sogar eine Reihe von Lebensmitteln wie Getreide, Fleisch, Butter, Zucker und andere Arten von Nahrungsmitteln gesetzt hat, erklärt sie somit die hauptsächlichsten Artikel des allgemeinen Konsums als Banngut und schafft die Möglichkeiten vollkommener Willkür in der Beurteilung aller Artikel des öffentlichen Verbrauchs als Kriegskonterbande. Dies führt unfehlbar zu einer tiefen Desorganisierung der Versorgung der friedlichen Zivilbevölkerung mit lebenswichtigen Artikeln, bildet eine ernste Bedrohung der Gesundheit und des Lebens der Bevölkerung und läßt eine unberechenbare Not der breiten Volksmassen voraussehen.

Die allgemeinen Grundsätze des internationalen Rechts gestatten bekanntlich nicht die Beschießung durch Luftangriffe von Frauen, Kindern und Greisen. Aus demselben Grunde betrachtet die Sowjetregierung es als unzulässig, daß die friedliche Bevölkerung durch die Erklärung von Artikeln des öffentlichen Gebrauchs als Banngut von Lebensmitteln, Brennstoff und Kleidern beraubt ist und dadurch Kinder, Frauen, Greise und Kranke aller Arten von Entbehungen und dem Hungertode ausgesetzt sind. Die Sowjetregierung kann sich daher mit der Note der britischen Regierung vom 6. September nicht einverstanden erklären und lehnt es ab, dieser Note irgendwelche Kraft zuzuerkennen.

.....«

Im übrigen kommt es gerade im heutigen Kriege auf eine Abgrenzung der absoluten und der relativen Konterbande sowie auf den Inhalt und Umfang einer Freiliste nicht mehr an, nachdem die britische Regierung den Begriff der Konterbande praktisch überhaupt beseitigt hat und jede Ware wegnimmt, ohne zu prüfen, ob es sich um Banngut handelt, sondern lediglich weil sie ohne Navicert über See reist und dieses Navicert verweigert, wenn die Ware an einen auf der schwarzen Liste stehenden Empfänger gerichtet sein könnte, oder weil sie das dem neutralen Empfangsland zugewilligte Warenkontingent für erschöpft hält.

Wie sucht nun Schindler seine These, daß es an der gemeinsamen Rechtsüberzeugung der verschiedenen Staaten fehle, und es daher offenbar kein objektives Seekriegsrecht geben könne, zu belegen? Er meint, nicht einmal die Kriegführenden seien untereinander darüber einig, was sie den Neutralen für Rechte zugestehen und was sie ihnen für Pflichten auferlegen wollen, geschweige denn, daß zwischen Neutralen und Kriegführenden darüber Einverständnis bestände. Und selbst die geltenden Regeln würden heute nicht angewandt, weil der eine oder andere Kriegführende sich unter Berufung auf das Recht der Repressalie davon loslasse. Es komme auch häufig genug vor, daß ein Kriegführender sich selbst nicht zu eindeutigen Regeln bekennen wolle, daß er die Regeln während des Krieges verändere, daß er als Kriegführender von den Neutralen Zugeständnisse verlange, die er — wenn sie der Neutrale dem anderen Kriegführenden gewährte — als Neutralitätsverletzung be-

zeichnen würde. »Wie soll da ein klares Neutralitätsrecht entstehen können?«

Es soll ein klares Neutralitätsrecht gar nicht erst entstehen. Es ist vorhanden. Die Grundsätze des Neutralitätsrechts stehen seit dem 19. Jahrhundert mit völlig ausreichender Sicherheit fest. Die beiden Haager Abkommen von 1907 über die Neutralität im Landkrieg und über die Neutralität im Seekrieg sind zwar keine erschöpfende Kodifikation; sie bauen aber auf deutlich zu erkennenden allgemeinen Grundsätzen auf, aus denen die Einzelbestimmungen abgeleitet sind. Die beiden Abkommen würden allein schon genügen, um das System der Neutralitätsordnung zu entwickeln, auch wenn es kein gemeinsames Gewohnheitsrecht gäbe, das neben diesen Verträgen gilt. Dasselbe gilt von dem gemeinen Gewohnheitsrecht, das den Handelskrieg zur See, also die erlaubten Eingriffe in den neutralen Handel enthält. Die Londoner Seerechtsdeklaration enthält weithin eine authentische Feststellung des geltenden Gewohnheitsrechts durch die beteiligten Regierungen. Wäre wirklich kein klares Neutralitätsrecht entstanden, dann wären die zahllosen Noten gerade der neutralen Staaten während des Weltkrieges und während des jetzigen Krieges mit der Berufung auf die Bestimmungen des geschriebenen, des gemeinen Seekriegsrechts und der Londoner Deklaration nichts anderes als Bluff.

Schindler begründet seine Leugnung einer »gemeinsamen Rechtsüberzeugung der verschiedenen Staaten« und damit einer objektiven Rechtsordnung mit der Berufung auf die Streitbehauptungen der Kriegführenden und der Neutralen im Kriegsfall. Er wertet also jede Behauptung eines Kriegführenden oder Neutralen während eines Krieges gleichmäßig. Rechtssatz, Parteibehauptung und Rechtsverletzung werden gleichgestellt. Es genügt die Streitbehauptung eines Kriegführenden, ja eine Rechtsverletzung, um das Bestehen des Rechtssatzes in Zweifel zu ziehen. Die Rechtsverletzung wird zur Rechtsaufhebung. Der Dieb, der stiehlt, beseitigt mit dem Diebstahl das Strafgesetz, das den Diebstahl verbietet.

XVII

»Es hat sogar noch nie jemand gewagt, Regeln über die allgemeine Wirtschaftspolitik des Neutralen gegenüber den Kriegführenden auch nur zu entwerfen« (S. 32). Wenn — das ist wohl der Gedanke Schindlers — noch niemand gewagt hat, solche Regeln zu entwerfen, dann kann es auch keine geben. Und wirklich führt er aus, daß die italienischen Gesetze vom 8. Juli 1938 über Kriegsrecht und Neutralität zwar den Wirtschaftskrieg, d. h. die wirtschaftliche Beziehung von Feind zu Feind eingehend regeln, aber nicht die wirtschaftliche Neutralität, d. h. die

wirtschaftlichen Beziehungen der Neutralen zu den Kriegführenden: »Wenn der Versuch einer Kodifikation unterblieb, trotzdem die beiden Gesetze sehr ausführlich gehalten sind, so läßt sich dies wohl nur dadurch erklären, daß es nicht möglich ist, für das Verhalten des neutralen Staates im Wirtschaftskrieg Regeln aufzustellen, die die Festigkeit und Präzision von Rechtsregeln besitzen.«

Schindler scheint also anzunehmen, daß ein Neutralitätsrecht oder ein Recht des Wirtschaftskrieges, das seine eigentlichen Aufgaben erfüllte, genaue Vorschriften darüber enthalten müßte, welche Wirtschaftspolitik die neutralen Staaten während eines Krieges zu treiben, welche Wirtschaftsmaßnahmen sie im einzelnen zu treffen hätten. Daß das geltende Recht den neutralen Staaten die Freiheit ihrer Wirtschaftspolitik garantiert und Eingriffe der Kriegführenden in diese Politik nur insofern gestattet, als ausdrückliche Vorschriften eine solche Einmischung erlauben, scheint ihn offenbar nicht zu befriedigen. Er wünscht eine genaue Reglementierung der Wirtschaftspolitik der neutralen Staaten, — ein Gedanke, auf den vor ihm wohl kaum jemand verfallen sein dürfte. Das gibt er ja auch selbst zu, wenn er sagt, daß noch niemand Regeln über die allgemeine Wirtschaftspolitik der Neutralen gegenüber den Kriegführenden entworfen habe. Das war freilich kein Mangel an Wagemut, sondern die von allen Sachverständigen geteilte Erkenntnis, daß dies gar nicht die Aufgabe einer Kriegs- oder Neutralitätsordnung sein kann.

Sollte es wirklich die Aufgabe einer solchen Ordnung sein, dem einzelnen neutralen Staat vorzuschreiben, bei wem er im Kriege Kohlen, Gummi, Benzin, Lebensmittel beziehen soll, ob und welche Mengen seiner Landesprodukte er an Neutrale oder Kriegführende verkaufen darf, welche Preise er dafür verlangen kann, auf welche Weise die Bezahlung zu erfolgen hat usw.? Warum sollte im übrigen ein neutraler Staat nicht auch im Kriege Zölle erheben, Ein- und Ausfuhrverbote erlassen, Kontingentierungen vornehmen, zu staatlichen Subventionen greifen, Devisenvorschriften treffen, den Transfer beschränken usw. — natürlich stets unter der Voraussetzung, daß er sich an die oben genannten Beschränkungen, die die Neutralität seiner Handelspolitik auferlegt, hält.

Das gemeine Völkerrecht, und damit auch das Kriegs- und Neutralitätsrecht, grenzt den Handlungsbereich der Staaten ab. Dies kann nur durch Vorschriften allgemeiner Art geschehen. Sie bestimmen die Grenzen, innerhalb deren der einzelne Staat Handlungsfreiheit besitzt. Die Handlungsfreiheit nutzt der Staat aus, indem er seine Politik einseitig durch Gesetze und Verordnungen bestimmt oder durch Verträge mit anderen Staaten festlegt. Es gibt keine Rechtsbestimmung darüber, wie der Staat diese Handlungsfreiheit nutzen kann. Enthielte die Rechtsord-

ordnung solche Vorschriften, dann gäbe es eben keine Handlungsfreiheit des Staates und damit auch keine Möglichkeit zu einer eigenen Politik mehr. Sein ganzes Handeln wäre rechtlich gebunden.

Es ist nicht die Aufgabe der zwischenstaatlichen Rechtsordnung, für jeden Staat Rechtsvorschriften aufzustellen, wie er sich in politischer, militärischer, wirtschaftlicher und in jeder sonstigen Beziehung zu den anderen Staaten zu verhalten hat. Ein Staat treibt Wirtschaftspolitik, wenn er von seiner Handlungsfreiheit Gebrauch macht, also z. B. mit einem anderen Staat einen Handelsvertrag abschließt. Durch den Abschluß solcher partikulären Handelsverträge begibt er sich eines Teiles seiner Handlungsfreiheit und üllt den ihm von der Völkerrechtsordnung eingeräumten Freiheitsbereich durch Rechtsvorschriften aus.

Wer über »Wirtschaftspolitik und Neutralität« als Jurist schreiben will, dessen Aufgabe wird es sein, die Schranken aufzuzeigen, die das Neutralitätsrecht der Wirtschaftspolitik der neutralen Staaten errichtet. Es wird aber nicht in den Bereich dieser Aufgabe fallen, im einzelnen anzuführen, welchen Gebrauch von der Handlungsfreiheit der neutrale Staat in Kriegszeiten machen kann. Das ist die Aufgabe des Wirtschaftspolitikers, aber nicht des Juristen.

XVIII

Schindler bemüht sich sodann folgende These nachzuweisen: »Die Haltung der Neutralen im Wirtschaftskrieg... stellt wesentlich andere Probleme als die Neutralität auf militärischem Gebiet« (S. 33). Er meint also einen Unterschied auf militärischem und wirtschaftlichem Gebiet konstruieren zu können. Im militärischen Bereich bestehe die Neutralität in der Hauptsache aus Pflichten der Enthaltung des Neutralen gegenüber dem Kriegführenden und umgekehrt. Aus der Anwendung negativer Pflichten des Neutralen ergebe sich von selbst die Gleichbehandlung der Kriegführenden; und soweit positive Beziehungen zwischen Kriegführenden und Neutralen bestünden, wie bei der Zulassung von Kriegsschiffen in neutrale Häfen, sei die Gleichberechtigung eine mechanische und eine einfache. »Ganz anders auf ökonomischem Gebiet: hier handelt es sich nicht um die beiderseitige Enthaltung von Eingriffen, sondern um gegenseitige positive Leistungen« (S. 33).

Es ist nicht verständlich, worin der angebliche Gegensatz zwischen »negativen Pflichten« und »positiven Leistungen« bestehen soll. Ein Gegensatz ließe sich doch nur konstruieren zwischen Neutralitätspflichten zu negativem Verhalten und Neutralitätspflichten zu positiven Leistungen. Schon das Beispiel der Zulassung von Kriegsschiffen in neutrale Häfen ist charakteristisch. Es besteht keinerlei Neutralitätsverpflichtung, Kriegsschiffe kriegführender Staaten in neutrale Häfen

zuzulassen. Wenn aber die Kriegsschiffe der einen Macht zugelassen werden, so erfordert es die Verpflichtung zur Gleichbehandlung, daß auch der Kriegsgegner denselben Bestimmungen unterworfen wird.

Keine Regel des Neutralitätsrechts stellt für den Neutralen eine Verpflichtung zu »positiven Leistungen« auf. Wenn auf wirtschaftlichem Gebiet der Neutrale einem kriegführenden Staat positive Leistungen erbringt, so kann das nur geschehen auf Grund der Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, die ihren Niederschlag in dem Abschluß eines besonderen Handels- oder Lieferungsvertrages mit diesem Staat gefunden hat. Die »positive Leistung« hat ihren Rechtsgrund nicht im Neutralitätsrecht.

Das Neutralitätsrecht enthält für das wirtschaftliche genau so wie für das militärische Gebiet negative Verpflichtungen. Es sind die bekannten Pflichten. Der Neutrale darf nicht am Kriege teilnehmen, also keinen irgendwie gearteten Kriegsakt setzen oder sich an einem solchen beteiligen. Diese Regel gilt auch für den Wirtschaftskrieg. Es ist ihm verboten, in seinem Hoheitsbereich die Maßnahmen der Wirtschaftskriegführung eines Kriegführenden durchzuführen oder ihre Ausführung zu dulden. Diese Unterlassungsverpflichtung des Neutralitätsrechts kann durch positives Handeln wie durch negatives Verhalten verletzt werden. Die Verpflichtung des Neutralen zur Unterlassung jeder Unterstützung der Kriegführung gilt ohne Rücksicht auf den Grundsatz der Gleichheit und Unparteilichkeit. Die Neutralitätsverletzung liegt hier also nicht in dem ungleichmäßigen Verhalten des Neutralen gegenüber den beiden Kriegführenden. Die Neutralitätsverpflichtung wird von dem Neutralen gebrochen in dem Augenblick, in dem er die Kriegführung unterstützt, auch wenn er gleichzeitig beiden Teilen diese Unterstützung zukommen läßt, also z. B. durch die Überlassung derselben Art und Zahl von Kriegsschiffen an beide Kriegsgegner, sofern man darin noch eine Verletzung der Neutralität und nicht ihre Aufhebung sehen will. Dieses Verhalten, das Schindler als »positive Leistungen« in Anspruch nimmt, beruht — wie sich von selbst versteht — nicht auf irgendeiner Regel des Neutralitätsrechts, sondern ist ein Akt der Politik des neutralen Staates, der die von dem Neutralitätsrecht gezogenen Grenzen der Handlungsfreiheit überschreitet.

Weiter schränkt das Neutralitätsrecht die politische Handlungsfreiheit des neutralen Staates für sein ganzes übriges Verhalten, also für politische, militärische und wirtschaftliche Maßnahmen, durch die Grundsätze der Gleichheit und der Unparteilichkeit ein. Diese Grundsätze sind ebenfalls negativer Art, sind Unterlassungsverpflichtungen. Grundsätzlich ist der neutrale Staat frei, seine Politik und insbesondere seine Handelspolitik zu gestalten, wie er will. Natürlich wird der Gütertausch mit einem Industriestaat sich anders gestalten als mit einem

Agrarstaat, mit einem Nachbarlande anders als mit einem überseeischen Gebiet, werden die Transportmöglichkeiten und überhaupt die Kriegereignisse eine erhebliche Rolle für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik spielen (Schindler, S. 33, 34). Diese Umstände können von der Handelspolitik des neutralen Staates durchaus berücksichtigt werden, ohne daß die ebengenannten Neutralitätsgrundsätze verletzt zu werden brauchen. Sicher kann der Wirtschaftsverkehr des Neutralen mit den beiden Kriegsparteien nicht »nach Maßgabe mechanischer Gleichheit geordnet werden« (Schindler, S. 33)⁶⁶. Der Gleichheitsgrundsatz ist niemals bloß ein formaler Rechtsgrundsatz und verpflichtet auf unserem Gebiet nicht zu identischer Behandlung der beiden Kriegsparteien⁶⁷). Schließt der neutrale Staat mit beiden Kriegsparteien zwei ihrem Inhalt nach noch so verschiedene Verträge ab, so wird es jedem unbefangenen Beurteiler, wird es jedem objektiv urteilenden Schiedsgericht ohne weiteres möglich sein, das Ergebnis dieser Verträge abzuwägen und festzustellen, ob die eine Kriegspartei zum Nachteil der anderen besser behandelt ist, ob und welcher Vertrag im Ergebnis den einen Teil begünstigt und den anderen benachteiligt.

So gibt es also keine besonderen Neutralitätsregeln für den Wirtschaftskrieg, die sich von denen für den militärischen Krieg unterscheiden. Es ist ein vergebliches Beginnen, von neuem eine »differenzielle Neutralität« zu konstruieren, von der bisher weder Praxis noch Theorie etwas gewußt haben. Es gelten dieselben Neutralitätspflichten für alle Gebiete der Kriegführung, für die gesamte Politik des neutralen Staates. Verschieden sind nur die Tatbestände, auf die die Neutralitätsregeln Anwendung finden, aber nicht die Rechtsregeln selbst.

XIX

Schindler meint, sowie man es mit »positiven Leistungen« zu tun habe, sei die Unparteilichkeit eine *Maxime* neutraler Politik und nicht ein Satz des Neutralitätsrechts (S. 35). Nur wer das Verhältnis von Recht und Politik verkennt, kann zu einer solchen Aufstellung gelangen. Die Grundprinzipien des Neutralitätsrechts beschränken die Freiheit

⁶⁶) Vgl. dazu Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, S. 89: »Selbstverständlich waren die Niederlande auf Grund ihrer Neutralität nicht verpflichtet, dieselbe Menge Tulpenzwiebeln an Deutschland wie an Großbritannien zu liefern.«

⁶⁷) Vgl. z. B. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, a. a. O., S. 282: »Wann liegt aber eine rechtungleiche Behandlung vor? Die Natur hat die Individuen ungleich geschaffen. Die Rechtsgleichheit kann selbstverständlich nie so weit gehen, daß alle diese natürlichen Unterschiede zwischen den Menschen als unerheblich für das Rechtsleben betrachtet werden. Die Gleichheit vor dem Gesetz verlangt vielmehr, daß gewisse erhebliche Unterschiede zwischen den Menschen auch im Recht Berücksichtigung finden, denn die Gleichbehandlung von Ungleichen würde ja ihrerseits selbst wieder zu Ungerechtigkeit.«

politischen Handelns beim neutralen Staat. Die Rechtsgrundsätze der Neutralität müssen Maximen neutraler Politik sein, weil sie Neutralitätspflichten darstellen.

Schindler gibt im übrigen selbst zu, daß die Loslösung der Schweiz von den Sanktionsverpflichtungen des Völkerbunds »nun gewiß die Anerkennung des Grundsatzes der Unparteilichkeit für die wirtschaftlichen Beziehungen zu den beiden Kriegführenden« bedeute.

Daß es sich dabei um Rechtsgrundsätze handelt, kann nicht bestritten werden. Es nimmt daher wunder, im Verlauf der Ausführungen von Schindler zu lesen, daß die Grundsätze der Parität und Gleichbehandlung nie eine vertragliche Anerkennung gefunden haben sollen. Man braucht nicht besonders tief in die Vertragspraxis der Staaten eingedrungen zu sein, um zu wissen, welche eine erhebliche Rolle der Gleichheitssatz als Rechtsgrundsatz spielt, der zu den Fundamentalsätzen der Völkerrechtsordnung überhaupt gehört.

Die Ausführungen Schindlers gipfeln in dem Satz: »Grundsätze wie diejenigen der Unparteilichkeit, der Parität oder der Gleichbehandlung sind zu unbestimmt, um als Rechtssätze anerkannt zu werden«⁶⁸). Um Neutralitätspflichten zu beseitigen, muß also Schindler sogar eine der Hauptgrundlagen des demokratischen Rechtsstaats negieren. Und doch soll nach Fleiner der Grundsatz der Rechtsgleichheit »in Fleisch und Blut des Schweizers übergegangen sein«⁶⁹). In der Schweiz ist es als besonderer Ruhmestitel des Bundesgerichts in Lausanne betrachtet worden, daß es aus dem ganz allgemein gefaßten Grundsatz der Rechtsgleichheit des Artikels 4 der schweizerischen Bundesverfassung in zahllosen Einzelfällen eine gerichtliche Entscheidung getroffen und eine große Anzahl von Rechtssätzen für die verschiedenen Rechtsgebiete entwickelt hat.

Der Gleichheitsgrundsatz ist präzise genug, um aus ihm nicht bloß im staatlichen Rechtsbereich, sondern auch im zwischenstaatlichen Recht für jeden Tatbestand ein rechtliches Urteil zu gewinnen. Es ist also durchaus möglich, auf dem Gebiet des Neutralitätsrechts in jedem einzelnen Fall eine Entscheidung über das Verhalten eines neutralen Staates zu den beiden Kriegführenden zu treffen und festzustellen, ob er eine Neutralitätsverletzung begangen. Sollte es wirklich nicht möglich sein, zu entscheiden, ob die Neutralitätspflichten verletzt sind, wenn z. B. ein neutraler Staat seine Ausfuhr an Waffen und Munition zu 90 % an die eine Kriegspartei gehen läßt, oder wenn der bisherige umfangreiche Warenaustausch mit dem einen Kriegführenden stark herabgesetzt, die Ausfuhr an die andere Kriegspartei dagegen weit über den Friedensstand gesteigert wird, oder wenn ein neutraler Staat mit dem

⁶⁸) Der Vergleich mit dem Kelloggpackt ist völlig abwegig.

⁶⁹) Vgl. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, a. a. O., S. 282.

einen Kriegführenden die Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs vereinbart, der anderen Kriegspartei dagegen sich zur Mitwirkung, an der über den Kriegsgegner verhängten Seesperre verpflichtet?

XX

Und nun zu den Schlußfolgerungen Schindlers. Nach dem Gesagten nimmt der Leser an, daß in der Schlußzusammenfassung das Neutralitätsrecht auf wirtschaftlichem Gebiet endgültig totgesagt wird. Diese Annahme erweist sich als falsch. Schindler meint zunächst, die sachlich begründete Verschiedenheit der Wirtschaftsbeziehungen zu den Kriegführenden widerspreche nicht der Neutralität, also muß es doch für den wirtschaftlichen Bereich ein Neutralitätsrecht geben. Selbstverständlich sind die Neutralitätsbestimmungen berufen, sachlich verschiedene Tatbestände zu regeln. Das ist auf dem wirtschaftlichen Gebiet nicht anders als auf dem militärischen oder politischen.

Schindler fährt fort: »Unzulässig wäre lediglich die Parteilichkeit, d. h. die Benachteiligung des einen Kriegführenden in der Absicht, dadurch zugunsten des Gegners in den Kampf einzugreifen. Die Einmischung in den Krieg, um den einen zu begünstigen und den anderen zu benachteiligen, ist unzulässig, nicht aber die Verteidigung eigener Rechte und Interessen. Aus der Unzulässigkeit der Parteilichkeit können aber keine positiven neutralitätsrechtlichen Pflichten abgeleitet werden« (S. 37).

Diese Ausführungen erkennen an, daß der Rechtsgrundsatz der Unparteilichkeit und die Rechtspflicht zur Unterlassung der Unterstützung einer Kriegspartei auch auf wirtschaftlichem Gebiet gelten, daß also das Neutralitätsrecht sich nicht bloß auf das militärische Gebiet bezieht.

Ob die wirtschaftlichen Maßnahmen des Neutralen zur Verteidigung eigener Rechte und Interessen geschehen, ist insofern ohne Belang, als es nur darauf ankommt, ob sie die eben genannten Grundsätze verletzen oder nicht. Im übrigen ist die Einmischung in den Krieg und die Verteidigung eigener Interessen kein begrifflicher Gegensatz.

Schindler schließt seine Ausführungen mit der Feststellung ab: »Angesichts des Mangels einer objektiv geltenden Rechtsordnung hat die Schweiz die Regelung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu den Kriegführenden selbst an die Hand genommen. An Stelle objektiver Rechtsnormen (wie sie z. B. für die Neutralität im Landkrieg gelten) tritt die Regelung durch Wirtschaftsabkommen von Fall zu Fall.«

Diese Ausführungen beruhen auf demselben Irrtum, mit dem wir uns schon oben beschäftigt haben. Es gibt eine objektiv geltende Rechtsordnung auch für die Wirtschaftsbeziehungen des Neutralen zu den Kriegführenden, es gelten dieselben Neutralitätsregeln wie für das politische und das militärische Gebiet. Niemals ist es Aufgabe einer

Rechtsordnung gewesen, sei es dem Individuum, sei es dem Staat jede Einzelheit seines Verhaltens durch Rechtsvorschriften vorzuschreiben. Rechtsordnungen können immer nur Rahmenbestimmungen für menschliches Verhalten sein; das Individuum oder der Staat muß seine Angelegenheiten selbst führen. Wenn er dies tut und dabei einen Vertrag abschließt, so macht er eben Gebrauch von den Möglichkeiten, die ihm die objektiv geltende Rechtsordnung eingeräumt hat.

Aber nicht erst die in Verfolg des selbständigen Handelns eines Staates abgeschlossenen Abkommen enthalten Recht, sondern die Rechtsordnung ist es, die diesen Abmachungen den Rechtscharakter verleiht. Darum treten auch diese Verträge niemals an die Stelle objektiver Rechtsnormen, ersetzen oder verdrängen sie nicht, sondern setzen ihre Geltung voraus. Die objektiven Rechtsnormen müssen also vorhanden sein, damit ein Staat die Regelung seiner Beziehungen rechtlich selbst in die Hand nehmen kann.

XXI

Wenn die alten Regeln über den Handelskrieg nicht mehr gelten sollten, entsteht dadurch nicht die Freiheit der Kriegführenden, Maßnahmen nach freier Willkür zu treffen, denn in diesem Falle würde der allgemeine Neutralitätsgrundsatz Geltung gewinnen, daß die Kriegführenden nur soweit in den Handel der Neutralen eingreifen dürfen, als ihnen ausdrückliche Sonderregeln dieses gestatten. Selbstverständlich sind die einzelnen Kriegführenden nicht im Stande, diese Sonderregeln allein zu schaffen; daraus ergibt sich auch, daß das Gebiet der Handelskriegführung zur See nach Wegfall der alten Spezialregeln nicht als ein nach dem Recht nichtgeregeltes Gebiet bezeichnet werden kann. Ein solches Gebiet kann es im übrigen für die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht geben. Diese sind entweder unmittelbar vom Völkerrecht geregelt oder von der Völkerrechtsordnung den einzelnen Staaten zugewiesen. In der Zuweisung liegt ein Minimum von Regelung, die Abgrenzung des zugewiesenen Gebiets, die Zuerkennung der Handlungsfreiheit und die Unterstellung unter gewisse äußerste Grundsätze, wie den des Rechtsmißbrauchs⁷⁹⁾.

Wer zu dem hier behandelten Gegenstand Stellung nimmt, hat gewiß der Schweiz keine Vorschriften zu machen, wie sie ihre Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet ausnützen soll. Wer aber mit angeblichen Rechtsgründen eine so brutale Vergewaltigung des Rechts verteidigt, wie es die britische Nichtachtung der Neutralität und die britische Seesperre sind, der vernichtet in weiten Kreisen den Glauben an die Möglichkeit einer Rechtsordnung.

⁷⁹⁾ Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung, diese Zeitschrift Bd. I, T. I, S. 31 ff., Bd. III, T. I, S. 463 f.

Anhang

Der »Accord des Garanties« ist durch einen Notenaustausch zwischen dem schweizerischen Gesandten Walter Stucki und dem französischen Ministerpräsidenten Paul Reynaud, der gleichzeitig Minister der Auswärtigen Angelegenheiten war, zustande gekommen.

Die schweizerische Note vom 25. April 1940 lautet:

»J'ai l'honneur de porter à votre connaissance ce qui suit:

I) Le Gouvernement suisse, soucieux de sauvegarder les intérêts vitaux de la Suisse, de maintenir sa neutralité traditionnelle et d'assurer l'acheminement vers le territoire douanier suisse des matières premières et des produits en quantités suffisantes pour satisfaire aux besoins de la Défense Nationale et du Ravitaillement de la population suisse, fait les déclarations suivantes:

»II) Le Gouvernement suisse collaborera avec les Gouvernements français et britannique pour faire en sorte que les matières premières et les produits qui, à leur passage par le système du contrôle français et britannique de la contrebande, sont déclarés destinés au territoire douanier suisse, soient pris en charge par les organisations suisses de contrôle du commerce et soient en fait acheminés vers la destination déclarée.

Aucune des matières premières et aucun des produits déclarés comme destinés au territoire douanier suisse ne seront, à leur arrivée sur ce territoire, déclarés pour le transit. Aucune de ces marchandises ne pourra être détournée en Suisse de la destination déclarée.

Les documents d'expédition mentionneront les noms des destinataires réels et définitifs même si l'envoi est adressé à des transitaires, transporteurs ou intermédiaires. Aucune expédition ne sera adressée à un groupement, à un syndicat ou à un organisme de répartition sans que ceux-ci aient indiqué leurs ahérents et, le cas échéant, les destinataires définitifs.

III^o) Le Gouvernement suisse prendra les mesures suivantes:

a) prohibition complète d'exporter, de quelque manière que ce soit, les matières premières et les produits inscrits à la liste A ci-annexée;

b) limitation de l'exportation, de quelque manière que ce soit, vers les pays belligérants et vers les pays neutres non mentionnés à la liste annexée à la présente lettre, des matières premières et des produits repris à la liste B¹ ci-annexée, aux poids et aux quantités exportés vers chacun de ces pays au cours de l'année 1938.

Il ne sera accordé de dépassements sur les courants normaux vers lesdits pays neutres, pour les matières premières et les produits figurant à la liste B¹ que si le Gouvernement suisse a reçu l'assurance que les matières premières et les produits dont il s'agit ainsi que tout produit qui en sera dérivé n'iront pas vers un pays belligérant;

c) prohibition de l'exportation des matières premières et des produits repris à la liste B² ci-annexée, sauf dans les conditions spéciales indiquées dans cette liste;

d) les matières premières et les produits qui ne figurent pas sur les listes A, B¹, B² ci-annexées pourront être exportés sans aucune restriction, sous réserve des dispositions de l'article IV.

IV) Le Gouvernement suisse, en dehors des mesures figurant à l'article III, a, b, c, d, prohibera d'une façon absolue la réexportation en l'état de toutes les matières premières et produits importés.

V) Il est entendu que les dispositions ci-dessus sont applicables aux matières premières et aux produits qui, au moment de la mise en vigueur du présent accord, ont déjà été importés en Suisse ou qui se trouvent en cours de route à destination de la Suisse et au sujet desquels l'importateur suisse a signé une déclaration de non-réexportation sous quelque forme que ce soit. Cette déclaration cessera, par conséquent, de produire ses effets.

VI) Les dispositions ci-dessus seront également applicables aux matières premières et aux produits qui font actuellement l'objet d'un examen de la part des autorités chargées du contrôle de la contrebande et pour lesquels aucune décision de saisie n'est encore intervenue. En conséquence, les matières premières et les produits dont il s'agit seront libérés dans les conditions prévues à la lettre annexée à la présente communication.

VIII) Le trafic de perfectionnement passif des marchandises importées en Suisse et énumérées aux listes A, B¹ et B², destinées à être perfectionnées ou transformées dans un pays autre que le pays expéditeur, sera subordonné aux conditions suivantes:

a) La Suisse conclura avec le pays exerçant le perfectionnement ou la transformation des arrangements garantissant le renvoi dans un délai déterminé des marchandises exportées, sous forme de produits perfectionnés ou transformés. Les Autorités douanières suisses vérifieront, au retour des marchandises la concordance des quantités exportées et réimportées.

b) Ce trafic ne pourra dépasser les courants normaux de l'année 1938. Toutefois, à titre exceptionnel, des dérogations à cette règle pourront être accordées par décision de la Commission Mixte Permanente prévue à l'article VIII. Ces décisions pourront, le cas échéant, être prises conformément à une procédure d'urgence.

c) En principe, et sauf décision contraire de ladite Commission, l'exportation des matières premières destinées à être perfectionnées ou transformées s'effectuera par tranches mensuelles dans les limites des quantités déterminées au paragraphe b).

d) L'ensemble de ce trafic sera soumis au contrôle et à l'approbation de la Commission Mixte Permanente.

Les quantités temporairement exportées, en vue de ce trafic de perfectionnement, de matières premières et de produits, repris aux listes A, B¹ et B², ne seront pas imputées sur les contingents résultant des dispositions des § b) et c) de l'article III.

VIII) Le Gouvernement suisse est d'accord pour admettre l'institution d'une Commission mixte permanente comprenant des délégués des Gouvernements suisse, français et britannique.

Cette Commission sera saisie de toutes les difficultés qui pourraient se présenter à l'occasion de l'application des mesures prévues dans la présente déclaration.

La Commission recevra régulièrement du Gouvernement suisse toutes les informations et tous les documents statistiques nécessaires

ainsi que toutes les précisions qu'elle jugera utile de demander dans les cas spéciaux qui se présenteront.

Au cas où cette Commission ne serait pas en mesure de résoudre les difficultés dont elle aurait été saisie, celles-ci seraient soumises à l'examen des Gouvernements intéressés.»

Für den französischen Außenminister antwortet der Ministre Plénipotentiaire Directeur-adjoint des Affaires Politiques et Commerciales S. de La Baume durch seine Note vom selben Tage das folgende:

»Par lettre en date de ce jour, vous avez bien voulu me communiquer le texte d'une déclaration du Gouvernement suisse qui précise le régime auquel sera soumis en Suisse en raison des nécessités présentes, le commerce suisse avec les pays belligérants et neutres.

J'ai l'honneur d'accuser réception de cette communication dont je prends acte au nom du Gouvernement français.

Je tiens à vous indiquer que de son côté le Gouvernement français, prenant en considération les garanties contenues dans la déclaration du Gouvernement suisse, ne mettra pas obstacle au libre trafic à destination de la Suisse des matières premières et produits originaires ou en provenance de France, ou soumis à un contrôle français et cela sous réserve des droits reconnus aux belligérants en ce qui concerne la saisie de la contrebande de guerre et pourvu que ces matières et produits ne soient pas d'origine ennemi ou de propriété ennemie ou destinés à des maisons établies en Suisse qui sont directement ou indirectement sous contrôle ou sous direction ennemie.

Il pourra être mis fin à cette disposition à tout moment et notamment, au cas où il parviendrait à la connaissance des autorités françaises que les mesures prises par le Gouvernement suisse n'auraient pas donné les résultats que lesdites autorités avaient en vue.

Il est entendu que la Commission Mixte Permanente franco-anglo-suisse sera saisie au préalable de toutes les difficultés qui pourraient se présenter à l'occasion du présent échange de lettres.»

Der französische Außenminister läßt dem schweizerischen Gesandten ferner folgende Erklärung zugehen:

»Le Gouvernement français, tout en réservant en principe son droit d'exercer le contrôle de la contrebande à l'égard des marchandises originaires ou en provenance de France ou soumises à un contrôle français ne se propose pas en fait de mettre obstacle à leur libre passage sauf dans les cas ci-après:

1°) S'il existe une preuve suffisante que ces marchandises sont destinées à l'ennemi;

2°) si les quantités à destination de la Suisse sont telles par rapport aux importations normales qu'il en résulte une présomption de contrebande;

3°) si les importations de certains produits à destination de la Suisse sont de nature si peu habituelle qu'il en résulte une présomption de contrebande,

4°) en cas de circonstances imprévisibles et exceptionnelles.»