

Über die Freiheit der Meere¹⁾

Prof. D. Dr. **Walter Simons**, Reichsgerichtspräsident i. R.

I.

Wenn wir von dem Rechte der Meeresfreiheit sprechen, so denken wir an die Begrenzung der Rechte, die den Menschen, insbesondere den staatlich geordneten Ufervölkern, auf die Benutzung der Meere zustehen. Selbstverständlich gehen die Regeln jeder Grenzbestimmung von der Tatsache aus, daß sich das offene Meer nicht so ausschließlich beherrschen und benutzen läßt wie ein Landgebiet und ein Binnengewässer; diese elementare Eigenschaft wird sogar von den römischen Juristen, auf deren Aussprüche die Theorie von der Freiheit der Meere geschichtlich zurückgeführt werden muß, ausdrücklich zur Begründung ihrer Regeln hinzugezogen. Auf der anderen Seite konnte aber die Fähigkeit des Menschen, auf dem Meere und seinen Ufern verschiedenartige Nutzungs- und Hoheitsakte vorzunehmen, nie bezweifelt werden, und so stellte sich bald die Notwendigkeit heraus, Sonderrechte auf die Vornahme derartiger Akte von dem natürlichen Gemeingebrauch abzugrenzen.

Solche Sonderrechte ergaben sich teils aus uralten Nutzungsgebräuchen der uferbewohnenden Bevölkerung, teil aus der tatsächlichen Herrschaft einzelner Seemächte über bestimmte Meeresgebiete. Freilich sind diese Sonderrechte selten unbestritten geblieben. So stieß die Meeresherrschaft der athenischen Symmachie in der Ägäis auf den Widerstand des persischen Reiches; die der Karthager über das westliche Mittelmeer auf den Wettbewerb der Römer. Einer der ältesten, historisch überlieferten, nicht erst durch Ausgrabung wieder entdeckten Handelsverträge ist bekanntlich der zwischen Rom und Karthago geschlossene Vertrag, der die Grenzen der Seeherrschaft zwischen den beiden Teilen absteckte. Er hat den fast hundertjährigen Kampf um die Alleinherrschaft zur See nicht hindern können, aus dem Rom als Sieger hervorging.

Nachdem die Römer sich durch ihren Krieg gegen die makedonische Macht und die Diadochenstaaten die Vorherrschaft im östlichen Mittel-

¹⁾ Nach einem vor dem völkerrechtlichen Ausschuß der Akademie für Deutsches Recht gehaltenen Vortrag.

meer gesichert hatten, wurde das ganze Meeresgebiet, um das sich die antike Welt grupperte, eine von der Pax Romana beherrschte See. Auf ihr brachten die Lastschiffe die Schätze dreier Erdteile nach Rom, auf ihr verkehrten rastlos die Schnellschiffe der römischen Passagier- und Briefpost, beide geschützt durch die wohlverteilte römische Seemacht. Zwar hatte Sextus Pompejus, der Sohn des großen Triumvirn, durch sein piratenmäßiges Seekönigtum den Kampf Hannibals gegen Rom noch einmal aufgenommen; zwar führte Antonius noch einmal die Flotten des Ostens gegen den Westen — aber beide Versuche scheiterten, und seit der Seeschlacht bei Aktium, in der die ägyptische Flotte den römischen Feldherrn verriet, haben Augustus und seine Nachfolger nicht mehr nötig gehabt, sich über die Freiheit der Meere Gedanken zu machen. Die Reisen des Apostels Paulus führten über ein befriedetes und von Rom beherrschtes Meer.

Erst jenseits der Säulen des Herakles änderte sich die Lage. Dort stieß das kaiserliche Rom auf wildere Meere und freiere Seefahrer. Aber die Römer verstanden es, durch ihre Methode des »divide et impera« die Küstenvölker gegeneinander zu hetzen und ihnen auch zur See ihren Willen eine Zeitlang aufzuzwingen. So war es nach der Varusschlacht im Teutoburgerwald dem Germanikus nur dadurch möglich, seinen Rachefeldzug gegen Hermann den Befreier ins Werk zu setzen, daß er sich durch ein Bündnis mit den seetüchtigen Germanenstämmen der Chauken und Chamaver die Herrschaft über die Nordsee sicherte und seine lange Etappenlinie weseraufwärts deckte. In der großen Schlacht bei Idistaviso, der eigentlich erst Deutschland sein Eigendasein verdankt, scheiterte Roms Vorstoß an die Elblinie und seine Herrschaft über das nördliche Meeresgebiet. Die Nordsee wurde so »das deutsche Meer«.

Nach den verworrenen Zeiten der Völkerwanderung mit ihren Wikinger- und Normannenfahrten nahm das »römische Reich deutscher Nation« die alten Ansprüche des kaiserlichen Rom auf die Meeresherrschaft wieder auf. Der deutsche Kaiser nannte sich in amtlichen Urkunden »den Gebieter des Meeres«. Aber dieses Attribut der Hoheit wurde ihm vom Papste streitig gemacht. Es ist bekannt, daß Papst Alexander VI. zu Ende des 15. Jahrhunderts die Meeresherrschaft zwischen den beiden damals mächtigsten Seestaaten, den Spaniern und Portugiesen, durch einen Längengrad teilte, der westlich der Kapverdischen Inseln mitten durch den Atlantischen Ozean lief. Seitdem hieß der ganze Mittelamerika vorgelagerte Teil des Atlantik »die spanische Hochsee« (Spanish Main).

Aber dieser exorbitante Eingriff in die natürliche Freiheit der Meere blieb nicht unangefochten. Durch die steigende Macht der Landesherren wurde das weltliche Imperium der Kaiser, durch die Ausbreitung

der Reformation das geistliche Imperium der Päpste an der Wurzel getroffen. Es ist für jeden, der sich mit den modernen Kämpfen um die Meeresfreiheit beschäftigt, eine merkwürdige Erscheinung, daß es gerade Elisabeth war, die große englische Königin, die den spanischen Ansprüchen auf ausschließliche Besetzung der neuen Welt mit allem Nachdruck den Grundsatz der Meeresfreiheit entgegenhielt. Sie betrieb für die Amerikafahrten Walter Raleighs und Francis Drakes auf den naturrechtlichen Gemeingebrauch der hohen See und ihrer Ufer; das hinderte allerdings die englischen Könige nicht, weite Meeresstrecken zwischen den Vorgebirgen Englands als »Königskammern« (The Kings Chambers) der territorialen Jurisdiktion zu unterwerfen.

In ähnlicher Weise legte die mächtige Seerepublik Venedig Beschlagnahme auf das ganze adriatische Meer. Den Begriff des »mare nostrum« hat das italienische Regno von dem mittelalterlichen Venedig übernommen, wie der Begriff des Mittelländischen Meeres als einer italienischen See für das Imperium Mussolinis aus der antiken Erbschaft des kaiserlichen Rom stammt. Durch das Geltendmachen dieser Erbschaft ist übrigens meines Erachtens mehr als durch die englischen Interessen am Tanasee der britische Löwe zum Erwachen gebracht worden.

Auch andere Territorialstaaten der neuen Zeit haben Teile der offenen See ihrem Herrschaftsgebiete zuschlagen wollen. Es ist aber keinem von allen auf die Dauer gelungen. Die letzte Säule des Systems partieller Meeresherrschaft ist erst im vorigen Jahrhundert gestürzt worden; es war der dänische Sundzoll, durch den das ehemals so seegewaltige Dänemark, dessen Flotten mit denen der Hansa, Englands und der Niederlande um die Vorherrschaft gestritten hatten, seine Hoheitsrechte über den Ostseeverkehr in einem Restbestand zu erhalten versuchte.

II.

Bevor ich auf die Entwicklung der Meeresfreiheit in der neuen Zeit eingehe, halte ich eine begriffliche Klarstellung für erforderlich. »Freiheit der Meere« bedeutet jetzt in erster Linie die freie Benutzung der hohen See im Falle eines Seekrieges, richtiger gesagt eines Kampfes, der mindestens von einem der Kriegführenden mittels Operationen seiner Seemacht ausgefochten wird. Das ist aber eine sehr erhebliche Verengung des Begriffs. Zum Glück für die Menschheit ist die friedliche Nutzung der See doch immer noch der normale Zustand, und das Dilemma: »Meeresherrschaft oder Meeresfreiheit?« spielt auch hier eine wichtige Rolle. Meinungsverschiedenheiten über die Grenzen zwischen diesen beiden Systemen haben zu sehr ernststen Staatenstreitigkeiten geführt, wenn sie auch nicht von so kriegerischem Klang begleitet waren wie die Differenzen, die zwischen Neutralen und Bel-

ligerenten über die ungestörte Benutzung der Meeresstraßen und Meereshäfen zum Seehandel oder zu Marineoperationen entstehen. Ich kann hier den völkerrechtlichen Inhalt des Begriffs der Meeresfreiheit in Friedenszeiten nicht in allen seinen praktischen Einzelheiten verfolgen. Trotzdem muß ich, um mein Thema zu erschöpfen, kurz noch auf den Friedensbegriff der Meeresfreiheit eingehen.

Er trifft, nachdem frühere weitergehende Hoheitsansprüche auf das offene Meer im wesentlichen weggefallen sind, fast völlig zusammen mit dem Begriff der offenen See im Gegensatz zu den sogenannten Küsten- oder Territorialgewässern. Auszuschalten ist hier von vornherein die Kategorie der sogenannten Eigengewässer. Dazu gehören nicht nur die künstlichen Verbindungen zweier Meeresteile, die im vollen Herrschaftsbereich des von ihnen durchschnittenen Staates liegen, sondern nach der neueren Rechtsentwicklung, wenigstens nach der herrschenden Meinung, auch diejenigen größeren Meeresteile, die ganz von Ufern eines und desselben Staates umgeben und nur durch verhältnismäßig schmale, bei der modernen Marinetechnik leicht abzuriegelnde Meeresarme mit der hohen See verbunden sind. Hierunter fallen z. B. das Azowsche Meer, die Zuidersee und — zum mindesten nach japanischer Auffassung — auch die japanische Inlandsee. Hätte Rußland seinen alten Traum von der Eroberung der Meerengen und der nördlichen Küste Kleinasiens verwirklicht, so wäre das Schwarze Meer sein Eigengewässer.

Über solche Eigengewässer hat der Uferstaat eine stärkere Jurisdiktion als über die Küstengewässer. In diesen muß er nach Völkerrecht den friedlichen Durchgang fremder Schiffe dulden; zu Eigengewässern kann er, soweit kein Vertragsrecht entgegensteht, den Zugang überhaupt verbieten. Über das Schicksal der Eigengewässer kann er souverän entscheiden. So darf sich kein fremder Staat einmischen, wenn die Niederlande die Zuidersee völlig trocken legen; beim Dollart würde Deutschland als Uferstaat gegen ein gleiches Vorgehen Einspruch erheben können. Bei den territorialen Gewässern ist die Rechtslage schwieriger. Zwar stehen zwei Grundsätze fest: einmal, daß sich die Landeshoheit des Uferstaates in beschränktem Umfange auf diese Meeresteile erstreckt, sodann, daß deren Gemeingebrauch dadurch nicht völlig ausgeschlossen werden darf. Aber die Frage, wie weit nun sachlich und geographisch die Landeshoheit erstreckt werden kann und wie weit entsprechend der Gemeingebrauch beschränkt werden darf, gehört zu den umstrittensten Fragen des Völkerrechts. Das ist kein Wunder: denn jedes staatlich geeinte Küstenvolk hat seine eigene Tradition in der Nutzung und Beherrschung seines Küstenmeeres und sucht sie festzuhalten. Dazu besteht ein fundamentaler Gegensatz zwischen den wesentlich seefahrenden und den wesentlich landsässigen

Nationen. Die seefahrenden Völker haben ein Lebensinteresse daran, mit der freien Benutzung der offenen See bis möglichst nahe an die fremden Küsten heranzukommen und in den Küstengewässern selbst möglichst ungehindert zum Gemeingebrauch des Meeres zugelassen zu werden. Die landsässigen Nationen wollen dagegen wenigstens vor der eigenen Küste Herr im Hause sein und die Gaben der See vom Ufer aus, womöglich mit Ausschluß der anderen, genießen. Ein Beispiel dieses Gegensatzes, wenn auch in kleinstem Maßstabe, hat sich mir aufgedrängt, als der Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs, dessen Vorsitz ich sieben Jahre geführt habe, den Streit zwischen der seefahrenden Hansastadt Lübeck und dem ackerbauenden Lande Mecklenburg um Schiffahrt und Fischerei in der Travemünder Bucht entscheiden mußte. Der Streit war schon zu Gewalthandlungen der beiderseitigen Beamten der Wasserpolizei ausgeartet, bis der Staatsgerichtshof eingriff und das Vorrecht Lübecks auf Grund unvordenklicher Verjährung anerkannte. So setzt sich denn der Anspruch auf Nutzung der Küstengewässer aus verschiedenen Unterarten zusammen. Was die Schiffahrt anlangt, so erwähne ich den Anspruch auf Ausschluß fremder Seefahrzeuge von der sogenannten Cabotage, dem Frachtverkehr zwischen den verschiedenen Häfen desselben Landes, — einen Anspruch, den gelegentlich die Vereinigten Staaten von Amerika sogar zum Verbot des Küstenhandels zwischen ihren atlantischen und pazifischen Häfen und Frankreich zum Verbot der Cabotage zwischen den Häfen des Mutterlandes und den französischen Kolonien gesteigert haben. Sodann die Ausübung der Fischerei: sie ist eine wahre Brutstätte von Staatendifferenzen. Ich erinnere an die Streitigkeiten zwischen Rußland und Japan wegen des Fischfanges vor den Küsten von Sachalin, an den langen, diplomatisch und juristisch geführten Kampf zwischen England und den Vereinigten Staaten um die Neufundlandfischerei und an die Seeschlachten, die sich im 17. Jahrhundert die Holländer, Dänen und Engländer wegen der Walfischgründe bei Spitzbergen geliefert haben.

Daneben gibt es aber noch zahlreiche andere Regeln betreffend die Ausübung der Staatshoheit über die territorialen Gewässer. Man denke an die Handhabung der Hafen- und Seepolizei und die Zollkontrolle, an die Seuchenquarantäne und ganz besonders an das polizeiliche Vorgehen gegen den überseeischen Schmuggel. Über jedes einzelne dieser Sondergebiete könnte man dicke Bücher schreiben; der Kampf gegen den Schmuggel hat seinen Homer in dem amerikanischen Schriftsteller Masterson gefunden, dessen Buch »Jurisdiction in marginal seas« mir ein wirkliches Meisterwerk zu sein scheint. Der berühmte Fall des englischen Rumschmuggelschiffes »I'm alone«, das auf offener See von einem amerikanischen Wachtboot beschossen wurde, hat zu scharfem

Notenwechsel zwischen den beteiligten Regierungen geführt²⁾. Master-son, dessen Buch schon 1929 erschien, konnte auf diesen Fall noch nicht Bezug nehmen.

Das Verwirrende an der Lage der Ausübung von Hoheitsrechten in den Küstengewässern ist, daß es nicht nur so verschiedene nationale Systeme betreffend die allgemeine Ausdehnung der Küstengewässer gibt, sondern daß bisweilen derselbe Staat für verschiedene Hoheitsrechte verschiedene Hoheitsgrenzen eingenommen hat. So erinnere ich mich aus meiner Tätigkeit in der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes einer Differenz zwischen dem Reich und dem zaristischen Rußland wegen der Schmuggelkontrolle. Rußland litt damals wegen seines staatlichen Branntweinmonopols sehr unter verbotener Einfuhr fremden Sprits. Um die Schmuggelschiffe ausfindig zu machen, die sich in dem Inselgewirr der baltischen Küsteninseln verstecken konnten, erstreckten die Russen ihre territoriale Zollhoheit, nicht den ganzen Bereich ihrer Küstengewässer, bis auf 12 Seemeilen. In dieser Entfernung etwa von der Küste hielt eines der russischen Wachtschiffe ein deutsches Fahrzeug an, brachte es in einen russischen Hafen und verursachte dadurch der Reederei und den Ladungsinteressenten erheblichen Schaden, ohne daß ein Schuldbeweis zu führen war. Die Reichsregierung protestierte gegen das russische Vorgehen schon aus dem Grunde, daß sie den Anspruch auf die 12-Seemeilen-Grenze nicht anerkennen könne, sondern an der althergebrachten 3-Seemeilen-Zone festhalten müsse; über diese Grenze hinaus sei die Ausübung von Hoheitsakten auf offener See gegen Schiffe einer fremden Flagge mangels besonderen Staatsvertrags völkerrechtlich unzulässig.

Besondere Verträge hat Deutschland mehrfach abgeschlossen. Es handelte sich dabei meistens um vielseitige (multilaterale) oder mehrseitige (plurilaterale) Abkommen, wie die Konvention zur Bekämpfung des Sklavenhandels (vgl. die jetzt aufgehobene Brüsseler Generalakte von 1890) und die Abkommen über die Nordseefischerei von 1882 und über den Branntweinhandel auf der Nordsee von 1884 (abgeändert durch Artikel 272 des Versailler Diktats, der einseitig dem Deutschen Reich die Vornahme der vereinbarten Hoheitsakte untersagte). Sie erklären gewisse Kontrollzwangsmaßnahmen, die auf hoher See durch nationale Schiffe eines Kontrahenten gegenüber Schiffen eines anderen Kontrahenten, ja sogar gegenüber Schiffen eines Nichtkontrahenten, vorgenommen werden, für völkerrechtlich zulässig.

Ohne jeden Vertrag sind alle seefahrenden Staaten befugt, auf hoher See mit Zwangsgewalt gegen Piraten vorzugehen; das ist ein seit Jahrhunderten feststehender Satz des Völkergewohnheitsrechtes.

²⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. V. S. 658.

Eine ähnliche völkerrechtliche Befugnis zu Zwangsmaßnahmen auf hoher See geben zwei andere gewohnheitsrechtlich entstandene Regeln: das sogenannte »droit de suite« kontinentaler europäischer Staaten und die »one hour rule« Nordamerikas. Das »droit de suite« gibt einem Hoheitsschiff des Küstenstaates, in dessen territorialen Gewässern ein Schiff fremder Flagge sich des Vergehens gegen Landesgesetze schuldig gemacht hat, das Recht, das auf frischer Tat ertappte Schiff über die Grenzen der eigenen Küstengewässer hinaus ins freie Meer zu verfolgen und dort anzuhalten. Erst durch den Eintritt in fremde Küstengewässer wird das schuldige Schiff von seinem Verfolger frei.

Die »one hour rule« besagt, daß ein Wachtschiff des Küstenstaats das fremde Schiff, das in den Küstengewässern auf einem Vergehen gegen Landesgesetze betroffen wird, über deren Grenzen hinaus eine Stunde lang ins offene Meer verfolgen darf, dann aber von weiterer Ausübung von Hoheitsrechten abstehen muß. Bei der verschiedenen Schnelligkeit der Wachtschiffe und der Schwierigkeit, den Augenblick genau zu bestimmen, in dem das verfolgende Schiff die Grenze des Küstenmeeres verlassen hat, ist die Regel Anlaß zu vielen Differenzen geworden.

Schon diese kurze Zusammenfassung der wesentlichen Tatbestände und Regeln über die Freiheit der Meere im Frieden zeigt, wie kühn es vom Völkerbund war, sich unter den ersten Gegenständen seiner Kodifikationsarbeit gerade die Lehre von den territorialen Gewässern auszuwählen. Ihre Behandlung auf der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 endete denn auch mit einem vollkommenen Fehlschlag. Die Interessengegensätze haben sich als zu groß erwiesen; die eigentlichen Streitpunkte wurden nicht vom Fleck gebracht.

III.

Die Gründe für diesen Mißerfolg lagen allerdings nicht allein auf dem Gebiete der Regeln für die Meeresfreiheit im Frieden; sehr wirksam haben auch die Gegensätze dazu beigetragen, die sich bei der Behandlung der Meeresfreiheit im Krieg seit mehr als 100 Jahren herausgestellt haben. In jedem Kriegsfall machen sich die widerstreitenden Interessen der Kriegführenden und der Neutralen geltend; in der Seekriegstheorie läßt sich deutlich die Auffassung der Seemächte von denjenigen der Landmächte unterscheiden. Neutrale und Landmächte sind für Meeresfreiheit, Kriegführende und Seemächte für rücksichtslose Ausnutzung des Meeres zu Kriegszwecken. In der Regel sind, wenn einmal der Krieg begonnen hat, die Kriegführenden bei Behandlung der seerechtlichen Probleme den Neutralen überlegen, weil sie aus dem Drang der Kriegslage rücksichtsloser sind. »Inter arma silent leges.« Nach dem Friedensschluß kommen die Neutralen wieder zu Worte,

und man kittet das völkerrechtliche Porzellan, das die Kriegführenden zerschlagen haben, wieder notdürftig zusammen, weil mit psychologischer Notwendigkeit eine allgemeine Abneigung gegen den Krieg einsetzt. Im Kriege selbst haben sich die Anwälte des friedlichen Handels und der Meeresfreiheit nur dann gegen Übergriffe der Kriegführenden helfen können, wenn sie sich zu der sogenannten »bewaffneten Neutralität« verbanden, d. h. zu einer politischen Haltung, die den Streitenden keinen Zweifel darüber ließ, daß die Neutralen ihre Rechte bei weiteren Verletzungen gemeinsam mit Waffengewalt verteidigen würden. Eines der bekanntesten Beispiele solcher bewaffneten Neutralität ist die vom Jahre 1780; damals suchte Friedrich der Große im Verein mit Katharina II. von Rußland und den skandinavischen Staaten der rücksichtslosen Seekriegführung der Westmächte durch Kriegsdrohung ein Paroli zu biegen.

Auch der Freundschafts- und Handelsvertrag, den Friedrich 1785 als der erste Monarch mit der jungen nordamerikanischen Republik abschloß, beruhte auf den Grundsätzen der Handels- und Meeresfreiheit und suchte diese Grundsätze selbst für den Fall eines Krieges zwischen den Vertragsstaaten soweit wie möglich sicherzustellen. Die liberalen Regeln dieses Vertrags haben bis zum Weltkrieg die allgemeine Politik der Vereinigten Staaten bestimmt; im Weltkrieg selbst sind sie allerdings nach Meinung der Reichsregierung von der amerikanischen Regierung nicht durchweg beachtet worden.

Daß bis zum Weltkrieg die Vereinigten Staaten die entschlossensten Verfechter der Freiheit der Meere gewesen sind, hängt mit ihrem Entschluß zusammen, sich nicht in europäische Kriege verwickeln zu lassen, sondern durchaus neutral zu bleiben. Für ihre Neutralität sind sie auch zum Kampf entschlossen gewesen; sie haben 1812—1814 den in Deutschland weithin unbekanntem Krieg gegen England geführt, weil England während seiner Kämpfe gegen Napoleon sich einen schweren Eingriff in die amerikanischen Neutralitätsrechte erlaubt hatte.

In solcher Haltung war die Union für Preußen und für das Reich Bismarcks ein Vorbild. Solange Deutschland keine Seemacht war, trafen bei ihm die praktischen und theoretischen Interessen des Neutralen und der Landmacht an der Meeresfreiheit zusammen.

Diese Interessen lassen sich dahin kennzeichnen: ungehinderte Fortführung des überseeischen Handels nicht nur mit den anderen neutralen Staaten, sondern auch mit den Kriegführenden; Unterlassung jeder kriegerischen Handlung innerhalb des neutralen Seeheerungsgebietes. Ihnen gegenüber stehen die Interessen der Kriegführenden: völlige Unterbindung jeden Handelsverkehrs mit dem Feinde, auch wenn er auf dem Umweg über einen Neutralen geschieht; Benutzung neutraler Häfen und Schiffe als Stützpunkt für Seekriegs-

operationen. Im Laufe der Zeit hatte sich zwischen diesen diametral entgegengesetzten Interessenlagen eine Art Kompromiß entwickelt: die Kriegführenden gestatteten den Neutralen den Handelsverkehr mit dem Feinde, ausgenommen Kriegsmaterial, die sogenannte Kriegs-konterbande; auch war ihnen das Anlaufen der offenen feindlichen Häfen gestattet. Die Neutralen erkannten dagegen das Recht der Kriegführenden auf Anhaltung und Durchsuchung ihrer Handelsschiffe im offenen Meer und auf wirksame Schließung feindlicher Häfen an. Dazu traten einige Regeln über die Behandlung neutraler Ware auf feindlichen Schiffen und feindlicher Ware auf neutralen Schiffen. Alle diese Regeln wurden nach dem Krimkriege unter Preußens Mitwirkung durch den Pariser Vertrag von 1856 in verbindliche Form gebracht. Streitig blieb das Seebeuterecht, d. h. der alte Anspruch des see-gewaltigen England, feindliches Privateigentum auf hoher See einfach zu konfiszieren, während solches Eigentum zu Lande außerhalb der Operationszone damals völkerrechtlichen Schutz genoß. Dieser Anspruch, den die Pariser Konferenz bestehen ließ, rief den ausdrücklichen Protest der Vereinigten Staaten hervor, die auch hier auf dem Grundsatz der Meeresfreiheit bestanden.

Bismarck hatte trotz seiner liberalen Gewerbegesetzgebung das wirtschaftliche Gleichgewicht zwischen der am freien Seehandel interessierten Industrie und der Landwirtschaft aufrechterhalten und sich zur Sicherung des Reiches in erster Linie auf ein starkes Heer gestützt. Das Festhalten am Grundsatz der Meeresfreiheit lag deshalb in der Gesamtrichtung seiner Politik. Als aber mit den Caprivischen Handelsverträgen der entscheidende Schritt zur Industrialisierung Deutschlands getan und mit den Tirpitzschen Flottenvorlagen der Wettkampf mit der britischen Seemacht begonnen war, als Kaiser Wilhelm II. das bekannte Wort gesprochen hatte: »Unsere Zukunft liegt auf dem Wasser«, da war bald auch eine Schwenkung in der Haltung zur Meeresfreiheit bemerkbar. Die Haltung war nicht mehr einheitlich. Die verschiedenen Ressorts des Reichs gerieten in Gegensatz. Das Auswärtige Amt hielt an der neutralen Auffassung fest; nur so sind die Artikel 7 der Haager Neutralitätsabkommen vom Jahre 1907 zu verstehen, wonach die Neutralen ausdrücklich für befugt erklärt werden, ihren Staatsangehörigen den Verkauf oder die Zuführung von Kriegsmaterial an eine kriegführende Partei zu gestatten. Von diesen Artikeln konnte die deutsche Waffenindustrie, zu deren Gunsten sie durchgesetzt worden waren, nur Nutzen ziehen, solange Deutschland neutral blieb. Aber schon 1909 auf der Londoner Seerechtskonferenz war der deutsch-russische Vorschlag, Prisen unter Umständen versenken zu dürfen, wenn sie nicht in einen heimischen Hafen gebracht werden können, nur vom Standpunkt eines seemächtigen Kriegführenden zu verstehen, dem über-seeische Stützpunkte fehlen.

Als im Winter 1911 die offene Kriegsdrohung, die Lloyd George im englischen Parlament gegen Deutschland ausstieß, der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes Anlaß gab, die völkerrechtlichen Möglichkeiten des Reichs für den Kriegsfall unter dem Gesichtspunkte der Meeresfreiheit nachzuprüfen, da ging sie noch von der Geltung der Pariser Regeln aus, insbesondere von der engen (effektiven) Blockade; sie zog die Lehre von der fortgesetzten Reise (»continuous voyage«), mit der England das Prisenrecht gegen den Widerspruch der Vereinigten Staaten erweitert hatte, nicht genügend in Betracht. Man rechnete auf eine umfassende Verproviantierung Deutschlands auf dem Seeweg über die holländischen Häfen. Mit welcher Rücksichtslosigkeit England diese Rechnung durchkreuzt hat, ist bekannt. Durch die Fernblockade, durch weitgehende Requirierung neutraler Schiffe und Ladungen, durch eine unerhörte Erweiterung der Konterbandeliste und durch eine glänzend organisierte Kontrolle des gesamten Überseehandels der neutralen Nachbarn Deutschlands erreichte es mit den Alliierten das letzte Ziel der Seekriegführenden: die völlige Lahmlegung des feindlichen und die weitgehende Beschränkung des neutralen Außenhandels. Diese Vorgänge hat damals die Rechtsabteilung in einer Broschüre über »Englands Krieg gegen die Neutralen« zusammenfassend dargestellt.

Die britischen Rechtsbrüche wendeten sich in besonders großer Zahl gegen die Vereinigten Staaten von Amerika; auf deutscher Seite hoffte man daher, daß Amerika sich an die Spitze einer »bewaffneten Neutralität« stellen und so der Freiheit der Meere wieder Geltung verschaffen würde. In der Tat ließ sich der Gegensatz zwischen den beiden angelsächsischen Mächten sehr bedrohlich an. Die Noten, die von den Staatssekretären Bryan und Lansing nach London geschickt wurden, ließen immer energischere Töne hören. Namentlich das große Sündenregister, das Amerika im November 1915 England vorhielt, stärkte die deutsche Hoffnung. Aber die geschickte Gegenwirkung des amerikanischen Botschafters in London, Walter Hines Page, sowie das Interesse der großen, an der Kriegswirtschaft beteiligten amerikanischen Unternehmer verhinderte den Bruch. Erst nach dem Kriege nahmen die Vereinigten Staaten ihre Reklamationen wieder auf. Im Jahre 1927 verstand sich England zu einem Vergleich, nach dem es an die Union über 6 Millionen Pfund Sterling an Entschädigungen zahlte, während freilich jeder Teil sich seine Rechtsauffassung vorbehielt.

Zu den Hemmnissen eines energischen Vorgehens der Vereinigten Staaten muß man auch den deutschen U-Bootkrieg rechnen. Er hat Gewaltiges geleistet, aber seinen Hauptzweck, England auf die Knie zu zwingen, nicht erreicht, weil er weder praktisch noch theoretisch genügend vorbereitet war. Hätte man ihn erst begonnen, als eine ge-

nügende Menge von Unterseebooten vorhanden war, so würde sich die neue Waffe wahrscheinlich ihr neues Völkerrecht geschaffen und durch schlagartigen Einsatz auf allen Meeren um England die Neutralen von der Fortsetzung des Handelsverkehrs mit dem Vereinigten Königreich abgehalten haben.

Während der deutsche Unterseebootkrieg in Wirklichkeit die Antwort auf die britische Fernblockade war, sah die ungenügend vorbereitete öffentliche Meinung der Welt darin nur einen Bruch des Völkerrechts. Deutschland wurde daher von den Neutralen mit Reklamationen wegen versenkter Schiffe und Ladungen überschwemmt. Die Reichsregierung schwankte zwischen neuem U-Bootkrieg und altem Völkerrecht hin und her. Es ging ihr, wie es Sir Edward Grey in seinen Kriegserinnerungen beschreibt: »Die Kriegsmarine handelte drauf los, und unser Auswärtiges Amt hatte nachträglich die Gründe dafür zu suchen, daß die Handlungen dem Völkerrecht entsprachen.« Wenn sich solche Gründe nicht finden ließen, mußte Schadensersatz geleistet werden, wie das die Reichsregierung gleich in dem ersten Falle mit einem vor der englischen Küste versenkten norwegischen Schiffe getan hat.

Ob Fälle wie die der »Lusitania« und des »Sussex« viel dazu beigetragen haben, den Kriegseintritt der Vereinigten Staaten unvermeidlich zu machen, lasse ich dahingestellt. Ich halte andere Gründe für wirksamer. Amerika hatte von seinen früher so eifersüchtig gehüteten Neutralitätsrechten eines nach dem anderen solange auf dem Altar der Alliierten geopfert, bis ihm zuletzt nichts mehr übrig blieb als die bewaffnete Intervention an ihrer Seite. Daß für diese Intervention nicht Wilsonsche Ideale, sondern Morgansche Interessen ausschlaggebend gewesen sind, haben neuerdings die Verhandlungen vor dem Nye'schen Untersuchungsausschuß in Washington überzeugend und unwiderlegbar dargetan. Jedenfalls aber diente der U-Bootkrieg als geeigneter Vorwand für den Eintritt Amerikas in den Kampf, der Deutschland den knock-out gab und einen wahren Frieden unmöglich machte. Zwar suchte Präsident Wilson mit seinen 14 Punkten einen solchen Frieden, wie er ihn auffaßte, vorzubereiten; aber schon den 2. Punkt, der die Meeresfreiheit sicherstellen sollte, lehnten die Alliierten schroff ab, und von den übrigen Punkten wurden die wichtigsten während der langwierigen Verhandlungen auf der Pariser Friedenskonferenz schmählich im Stich gelassen. Wilson nahm das hin, um sein Völkerbundsprojekt zu retten, und mußte dann erleben, daß der Senat und das amerikanische Volk ihm gerade auf diesem Wege die Gefolgschaft verweigerten.

IV.

Mit dem Abschluß des Völkerbündpaktes und dem freiwilligen Ausschuß der Vereinigten Staaten aus dieser versuchten Weltorganisation ist in der Geschichte der Meeresfreiheit ein neues Kapitel aufgeschlagen. Der Pakt kehrt zurück zu der alten von Hugo Grotius vorgetragenen Lehre, die zwischen dem gerechten und ungerechten Krieg unterscheidet, eine Lehre, mit der sich grundsätzlich die Neutralität nicht verträgt. Deshalb hat Wilson selbst bei der Heimfahrt zu seinen Vertrauten gesagt: »Neutralität ist ein Ding, das es künftig nicht mehr geben wird.« Dieser Satz ist allerdings insofern nicht richtig, als es auch nach dem Völkerbündpakt noch Kriege geben kann, bei denen kein Teil als völkerrechtlicher Verbrecher erscheint; wenn nämlich die Völkerbündsorgane im Schlichtungsverfahren nach Artikel 15 zu keinem einhelligen Entschluß kommen, dann dürfen die Parteien den Streit mit den Waffen entscheiden. Es ist dies die bekannte Lücke in dem Genfer System der Friedenssicherung. In allen anderen Fällen sind die Völkerbündsmitglieder gebunden, sich an den Sanktionen zu beteiligen, die der Völkerbündsrat nach Artikel 16 vorschlägt, also unneutral zu sein. Manche Mitglieder haben sich freilich eine selbständige Prüfung vorbehalten, ob der Fall des Artikel 16 vorliegt. Sie beharren also auf dem alten Palladium der Souveränität, dem »ius belli ac pacis«, der Befugnis, sich frei für Krieg oder Frieden zu entscheiden. Aus diesem Grunde hat England solchen Wert darauf gelegt, daß der Beschluß der Völkerbündversammlung, der die Sanktionen gegen Italien anordnete, einhellig erfolgte.

Für Deutschland kommt Artikel 16 des Paktes nicht mehr in Betracht, weil seine Mitgliedschaft beim Völkerbünd erloschen ist. Dagegen bleibt es durch seine Unterschrift unter den Kelloggspakt gebunden. In ihm verzichten alle Signatarmächte auf den Krieg als Mittel nationaler Politik; sie versprechen sinngemäß, keinem Staat zu helfen, der paktwidrig Kriege beginnt. Man hat in den Vereinigten Staaten die Lehre aufgestellt, daß auch durch diesen Pakt der Begriff der Neutralität gegenstandslos geworden sei, und diese Lehre ist sogar in amtlichen Schriftstücken vertreten worden. Im Herbst 1934 hat die International Law Association auf einer Tagung in Budapest unter der Leitung des bekannten amerikanischen Völkerrechtslehrers Manley Hudson Folgerungen aus dem Pakt gezogen, die auf die gleiche Lehre hinauslaufen. Ich habe gegen diese Übertreibungen in Budapest vergeblich Einspruch erhoben.

Jedenfalls hat die Regierung der Vereinigten Staaten, wahrscheinlich unter dem Eindruck der Ausführungen ihres Rechtsberaters während des Weltkrieges, des Professor Charles Warren, mit ihrer früheren Neutralitätspolitik grundsätzlich gebrochen. Sie hat sich zwar noch

nicht alle Forderungen dieses bedeutenden Sachkenners zu eigen gemacht, aber durch die Neutralitätsgesetzgebung vom August 1935 mehr die Pflichten als die Rechte des Neutralen betont. Jetzt ist sie auf dem Wege dazu, diesen Pflichtenkreis noch zu erweitern. Künftighin wird die amerikanische Regierung wegen der Schädigung des neutralen Handels ihrer Bürger keine Reklamationen mehr erheben, die sie in die Gefahr bringen könnte, mit den Kriegführenden in ernste Differenzen zu kommen. Das ist im Interesse der Meeresfreiheit zu bedauern; ich persönlich bekenne mich zu der Meinung des großen Lehrers und Praktikers auf dem Gebiete des Völkerrechts, des Amerikaners John Bassett Moore, daß die Lehre von dem Aufhören der Neutralität theoretisch ungesund und praktisch unzweckmäßig ist. Ich begrüße es deshalb, daß die deutsche Regierung in dem italienisch-abessinischen Streitfall Neutralität im alten Sinne erklärt hat.

England ist seit dem Ausbruch jenes Streites wieder der Vorkämpfer kollektiver Sanktionen, deren Hauptlast es im Ernstfall mit seiner Flotte zu tragen hätte; mit anderen Worten, es ist wieder der Hauptgegner der Meeresfreiheit im alten Sinne. Der Präsident der Vereinigten Staaten ist diesen parteiischen kollektiven Sanktionen durch eine selbständige Staatshandlung zuvorgekommen, die den Schein der Neutralität wahrt, aber im Ergebnis sich hauptsächlich gegen Italien wendet. Ob und wie weit sich die englische und die amerikanische Auffassung der Meeresfreiheit ausgleichen werden, bleibt abzuwarten. Der Wunsch nach einem Ausgleich ist, besonders auf englischer Seite, stark. Als ich im Jahre 1930 in dem Institute of Politics in Williamstown (Mass.) Vorlesungen hielt, sprach Sir Eustace Percy, der Organisator des britischen Wirtschaftskrieges, gleichzeitig über Seehandel zu Kriegszeiten; er suchte die englische Weltkriegspraxis zu rechtfertigen, gestand aber zum Schluß, daß die Neutralitätsrechte zur See neu geordnet werden müßten, und meinte, daß eine solche Ordnung nur von England und Amerika gemeinschaftlich, nicht von einer vielköpfigen Konferenz beschlossen werden können. So hat auch der jetzige Premierminister Englands, Mr. Baldwin, öfters feierlich erklärt, er werde in der Sanktionspolitik keinen Schritt tun, bevor er nicht wisse, wie die Vereinigten Staaten sich dazu verhalten.

Es wird sehr sorgfältiger Prüfung bedürfen, wie die künftige Seerechtspolitik der beiden angelsächsischen Seemächte auf die politische Lage Deutschlands einwirken wird, sei es, daß das Reich seine bisherige Stellungnahme als Neutraler aufrechterhalten kann, sei es, daß es etwa selbst Gegenstand eines Sanktionsbeschlusses der Völkerbundmächte werden sollte, wie das nach Artikel 17 des Paktes auch einem Nichtmitglied gegenüber denkbar wäre. Noch gibt es keine grundsätzliche Einigung über die Freiheit der Meere; in der Staatendiskussion hat

jetzt Amerika das Wort. Bisher lehnen die Vereinigten Staaten ganz deutlich die Folgerung aus dem Kelloggpackt ab, daß jede Signatarmacht ohne weiteres verpflichtet sei, an Kollektivschritten gegen einen Paktbrecher teilzunehmen; sie ziehen sich auf die Position eines aufmerksamen, friedliebenden und konzessionsbereiten Beobachters zurück. Über die Frage des Paktbruches selbst hat der Senat in Washington sich das eigene Urteil vorbehalten; das Neutralitätsgesetz vom August 1935 setzt in jeder seiner Sanktionen den Begriff der Neutralität als einer völkerrechtlich unzweifelhaft zulässigen Haltung ausdrücklich voraus. Aber wie die Union sich in der Praxis verhalten wird, wenn die Völkerbundsmächte den Artikel 16 des Paktes gemeinsam auch mit den äußersten Mitteln durchführen, das bleibt eine offene Frage, auf die auch Premierminister Baldwin von der amerikanischen Pythia noch keinen unzweideutigen Spruch erhalten hat.