

Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß

Von

Dr. Heinrich Triepel

Geh. Justizrat, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin



Springer-Verlag
Berlin Heidelberg GmbH

1917



Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß

Don

Dr. Heinrich Triepel

Geh. Justizrat, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

1917

Alle Rechte
insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen vorbehalten.

ISBN 978-3-662-42266-3 ISBN 978-3-662-42535-0 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-662-42535-0

1.

So wenig sich die deutsche Reichsregierung bisher hat bereit finden lassen, die Ziele unserer Kriegsführung in Gestalt genauer Einzelforderungen anzugeben, so bestimmt hat sie seit geraumer Zeit die Freiheit der Meere als den Siegespreis bezeichnet, den es gelte, unserem gefährlichsten und hartnäckigsten Gegner, dem seebeherrschenden England, abzurufen. Zum ersten Male ist dieses Kriegsziel in der bedeutsamen Rede gestellt worden, die der Reichskanzler am 19. August 1915 vor dem Reichstage gehalten hat. „Zu unserem, wie zum Schutz und Heil aller Völker müssen wir die Befreiung der Weltmeere erringen.“ Der ersten programmatischen Erklärung sind andere amtliche Kundgebungen zu wiederholten Malen gefolgt. Alle des gleichen Inhalts, aber auch alle von gleicher Kürze. Weder Herr von Bethmann Hollweg, noch seine Mitarbeiter haben sich darüber ausgesprochen, welche Deutung sie dem Ausdruck „Freiheit der Meere“ gegeben wissen wollen, und ebensowenig haben sie uns gezeigt, in welcher Form und auf welchem Wege das Erstrebte zu erreichen und zu sichern sei. Vom diplomatischen Standpunkt aus betrachtet, war das ohne Zweifel eine weise Zurückhaltung. Allein es hat die Folge gehabt, daß auch bei der Erörterung in der deutschen Presse und in der Flugschriftenliteratur, die sich seit anderthalb Jahren in fast überreichem Maße mit dem Problem der Meeresfreiheit beschäftigt, fast ausnahmslos mit Worten gearbeitet worden ist, deren Sinn und Tragweite sehr verschieden verstanden werden kann. Im September 1915 schrieb ein angesehenener Jurist an die *Weserzeitung*: „Wenn auch über die Kriegsziele im besonderen noch nicht geredet wird und geredet werden soll, über dieses Ziel — die Freiheit der Meere — besteht bei uns glücklicherweise allgemeine Übereinstimmung.“ Mir scheint das nur insofern richtig zu sein, als der „Kampf

um die Freiheit der Meere“ allmählich in Deutschland zu einem allgemein gebräuchlichen Schlagworte geworden ist, bei dem sich der eine dies, der andere das, die meisten gar nichts oder doch nur soviel denken, daß es sich dabei um die Bekämpfung britischer Seewillkür handle, die wir den Engländern einmal gründlich abgewöhnen müßten.

Freilich, die deutsche Regierung ist nicht die einzige, die jenes Wort in die Debatte geworfen hat, ohne über seine Bedeutung genauere Auskunft zu geben. Bekanntlich behaupten auch die Vereinigten Staaten von Amerika, für die Meeresfreiheit zu streiten. Sie soll nach Herrn Wilson eine „condicio sine qua non“ für den Frieden der Welt, für jede Gleichheit und jedes Zusammenwirken der Völker darstellen. Aber schon die Engländer haben dem Präsidenten den Vorwurf gemacht, daß er damit eine Forderung aufstelle, über deren Inhalt man vorläufig nur auf leere Mutmaßungen angewiesen sei. Wenn Lord Cromer erklärte, er halte das „Geschwätz“ von der Freiheit der Meere für die Ungereimtheit selbst, mindestens für eine „sinnlose und irreführende Phrase“, so war das eine Grobheit, die sicherlich nicht nur an die deutsche, sondern ebenso an die amerikaniſche Adresse gerichtet sein sollte. Andere Engländer haben sich höflicher ausgedrückt, aber sie glaubten doch, wie der Schriftleiter der Westminster Gazette, Herrn Wilson auf eine seiner neuesten Reden antworten zu müssen: „Offen herausgesagt — wir wissen nicht, was Sie mit der Freiheit der Meere meinen.“ Und das war, wie man zugestehen muß, eine durchaus begründete Erklärung, nachdem der Präsident geäußert hatte, es sei jetzt noch nicht nötig, die Freiheit der Meere zu „definieren“; bei den künftigen Friedensverhandlungen werde es leicht sein, zu einer Verständigung über das Problem zu gelangen, wenn nur die Regierungen der Welt den aufrichtigen Willen dazu mitbringen würden.

Wir Deutsche haben ein noch größeres Recht, die Amerikaner um Aufklärung über ihre Ansicht vom Wesen der Meeresfreiheit zu ersuchen. Denn vor noch nicht ganz zwei Jahren hat uns das Kabinett von Washington das Zeugnis ausgestellt, daß wir im Hinblick auf die Freiheit der See immer eine „menschliche und aufgeklärte Haltung“ eingenommen hätten, und daß wir auch heute im

Grunde „für das gleiche große Ziel“ wie die Vereinigten Staaten den Kampf führten. Wir dürften fragen, wie es denn habe geschehen können, daß zwischen zwei Mächten, die sich angeblich über einen Angelpunkt ihrer ganzen Politik so vollkommen einig fühlen, ein offener Bruch entstanden sei. Wir könnten aber daran die zweite Frage knüpfen, ob nicht vielleicht der Herr Präsident in den vielen Notizen, die er während des Kriegs über die Freiheit der Meere hat schreiben lassen, diesem Begriffe einen verschiedenen Sinn untergelegt habe, je nachdem das Schriftstück nach Berlin oder nach London abgesandt worden sei. Wir erinnern uns nicht, daß die Vereinigten Staaten der britischen Regierung in irgend einer Beschwerdenote die am 3. November 1914 verfügte Nordseesperre in derselben starken Weise als Verbrechen gegen das Völkerrecht angerechnet hätten, wie sie unsere entsprechenden Vergeltungsmaßregeln mit dem Anathem belegt haben. Der britischen Regierung hat man zu verstehen gegeben, es sei angesichts der neuen Technik des Seekriegs nicht viel dagegen einzuwenden, wenn die überlieferten strengen Grundsätze des Blockaderechts durch Einführung einiger neuen Regeln über eine „weite Blockade“ ersetzt würden. Aber als die Deutschen erklärten, die alten Normen des Völkerrechts seien auf die neue Waffe des Unterseeboots nicht zugeschnitten, erklärte man ihnen, solche Behauptung sei eine Kezerei, die sich an dem geheiligten Grundsatz der Meeresfreiheit versündige. Man hat England ausdrücklich zugestanden, es dürfe die Rechte der amerikanischen Bürger auf hoher See den beschränkenden Maßregeln unterwerfen, die den Kriegführenden durch das internationale Recht oder „durch das Prinzip der Selbsterhaltung“ gestattet seien. Für Deutschland aber soll die Freiheit der Meere bedeuten, daß jedes amerikanische Schiff und jeder amerikanische Bürger das Recht habe, auf dem Weltmeere zu fahren, wann, wo und wohin es ihm beliebe, „daß das Leben von Nichtkämpfern auf keinen Fall in Gefahr gebracht werden dürfe“. Daß uns der „Grundsatz der Selbsterhaltung“ gelegentlich erlauben möchte, amerikanische Fahrgäste nicht als Schutzengel für einen unseren Feinden bestimmten Munitionsdampfer zu betrachten, davon kann selbstverständlich für einen aufgeklärten Amerikaner keine Rede sein.

Dieses Jonglieren mit einem Begriffe, dem man je nach dem besondern Tagesinteresse oder nach politischen Sympathien die eine oder die andere Bedeutung beilegt, wird ja nun wohl über kurz oder lang einmal ein Ende nehmen müssen. Denn da die Regierung der Vereinigten Staaten offenbar den Willen hat, die Welt mit der Freiheit zu beglücken, die in ihren Augen allein die wahre Freiheit darstellt, also auch mit der Freiheit der Meere, wie sie sie versteht, so ist es allmählich an der Zeit, daß sie sich etwas eindeutiger als bisher über ihre Vorstellungen von der Sache ausspricht. Bis zu gewissem Grade ist Herr Wilson diesem berechtigten Verlangen neuerdings auch nachgekommen. In der merkwürdigen Botschaft, die er am 22. Januar 1917 an den Senat zu richten für gut fand, erklärte er, er fordere „jene Freiheit der Meere, die auf einer internationalen Konferenz auch andere Vertreter des Volkes der Vereinigten Staaten mit Beredsamkeit als überzeugte Anhänger der Freiheit verfochten haben“. Zwar hat dieser Satz noch keineswegs alle Rätzel gelöst. Aber man kann in ihm doch kaum etwas anderes sehen, als einen Hinweis auf eine der beiden Haager Konferenzen von 1899 oder 1907, auf denen in der Tat die Abgesandten der Union in „beredter“ Weise die Grundsätze der amerikanischen Seerechtspolitik dargelegt haben. Das erste Mal war es der Botschafter Andrew White, das zweite Mal der Botschafter Joseph Choate. Und zwar stellten sie beide im Namen und Auftrag ihrer Regierung den formellen Antrag, es solle die Abschaffung des Seebeuterechts beschlossen werden. Allerdings bestand dabei zwischen der Haltung der Vereinigten Staaten auf der ersten und auf der zweiten Konferenz ein bedeutsamer Unterschied, auf den wir nachher zurückkommen müssen. Während nämlich Herr White die Beseitigung des Seebeuterechts als einen ersten Schritt bezeichnete, dem sich vielleicht als ein späterer das Verbot oder die Beschränkung der Konterbandeunterdrückung werde anschließen können, wollte Herr Choate die Unverletzlichkeit des Privateigentums im Seekriege lediglich durch einen allseitigen Verzicht auf das Seebeuterecht herbeigeführt wissen; an den Hauptgrundsätzen des Konterbanderechts wollte er ebensowenig wie an der Einrichtung der Blockade rütteln lassen. Sehen wir fürs erste hiervon ab, so

scheint Präsident Wilson die Freiheit der Meere in der Hauptsache dadurch herbeiführen zu wollen, daß er der alten amerikanischen Forderung nach Beseitigung des Institutes der Seebeute zum Siege verhilft. Es wird geprüft werden müssen, ob und unter welchen Voraussetzungen den deutschen Interessen mit diesem Vorschlage gedient ist.

Allein es ist nicht bloß die amerikanische Propaganda für die Freiheit der Meere, die uns veranlaßt, dies Thema von neuem zu behandeln. Vielmehr möchte es für uns allmählich überhaupt an der Zeit sein, daß wir uns in voller Offenheit über alle die Einzelfragen aussprechen, die jedem entgegentreten, der das Problem der Meeresfreiheit ohne Schüchternheit ansaßt. Es ist, wie ich meine, dringend erforderlich, das Schlagwort von der Freiheit der Meere aus dem Nebel zu lösen, in den es bisher bei uns mit oder ohne Absicht gehüllt worden ist. Nicht nur, weil es in politischen Dingen immer ein Unglück ist, wenn eine Phrase die Herrschaft gewinnt, sondern weil gerade in unserem Falle der künftige Friedensschluß in bezug auf die so oder so verstandene Meeresfreiheit recht bittere Enttäuschungen bereiten könnte. Eine andere Gefahr scheint mir noch größer zu sein. Die deutsche Stellung zur Frage der freien Meere hat hier und da im Auslande eine ganz eigenartige Auslegung erfahren. Eine niederländische Zeitung schrieb am 28. September 1915, Deutschland wolle um den Preis der Meeresfreiheit „unter Umständen sogar sein kostbarstes Pfand, Belgien, herausgeben“. Ich weiß nicht, auf welche Erklärungen oder Andeutungen sich diese Annahme stützte. Ja, ich möchte es für ausgeschlossen ansehen, daß sich die verantwortlichen Leiter unserer Reichspolitik mit solchen Gedanken tragen. Aber seit langer Zeit ist die Geschäftigkeit auffällig, mit der sich gerade derjenige Teil der deutschen Presse, der auf die im Friedensschlusse zu erreichenden „realen Garantien“ den geringsten Wert legt, der Forderung der Meeresfreiheit bemächtigt hat. Sollte es an dem sein, daß gewisse Kräfte am Werke wären, die die Reichsregierung bestimmen wollten, für die Erlangung der sogenannten Freiheit der See irgend ein unseren Gegnern wertvolles Zugeständnis zu machen, dann dürfte es doch notwendig werden, daß man ins Klare kommt über die Gestalt und

die Fassung des Edelsteins, für den man gesonnen ist, einen so hohen Preis zu zahlen.

Also was heißt Freiheit der Meere, und was haben wir uns von ihr zu versprechen?

2.

Über eines sind wir ja wohl im reinen: um die Freiheit der Meere in Friedenszeiten handelt es sich nicht. In einem durch Jahrhunderte währenden Kampfe mühsam erstritten, wird sie heute von niemandem mehr, auch von England nicht, in Frage gestellt oder bedroht. Gewiß kann ein durch seine geographische Lage bevorzugter Staat, dessen Küstengewässer und Häfen von den Handelsschiffen anderer Staaten schwer zu umgehen sind, jederzeit seine Nebenbuhler im Welthandel in der Benutzung der großen Seestraßen mittelbar beeinträchtigen. Er kann sie in der Handhabung der Lotsenordnung, der Zoll- und Quarantäneeinrichtungen, in der Zulassung zu den Häfen und Rheden, in der Zuweisung der Ankerplätze, in der Versorgung mit Bunkerfohle und Ausbesserungsgegenständen unbillig behandeln. Dies und anderes ist wohl geeignet, schwächeren Konkurrenten die Befahrung auch der hohen See oder doch einzelner Seegebiete und Seestraßen zu verleiden. Es ist zu erwarten, daß England und seine Verbündeten nach Beendigung des Krieges versuchen werden, auf solche Weise den europäischen Mittelmächten und ihren Freunden die Wiederaufnahme des friedlichen Seehandels nach Möglichkeit zu erschweren. Die Beschlüsse der Pariser und späterer „Wirtschaftskonferenzen“ deuten mit Sicherheit darauf hin, und es wird gut sein, sich rechtzeitig gegen derartige Unternehmungen zu rüsten und gegen sie möglichst im Friedensschlusse Vorkehrungen zu treffen. Aber diese Dinge hängen doch nur lose mit dem zusammen, was unter der Freiheit der Meere als einem anerkannten Institute des Völkerrechts begriffen wird. Nur die hohe See als solche steht dabei in Frage. Und da gibt es keinen Zweifel: in Friedenszeiten steht das hohe Meer allen Staaten und ihren Angehörigen zur gleichmäßigen Benutzung und Ausnutzung offen. In Friedenszeiten nimmt kein Staat das Recht in Anspruch, auf dem Weltmeere über Schiffe einer fremden Flagge

in irgend einer Form eine Gewalt auszuüben. Die wenigen Ausnahmen, die nach altem Gewohnheitsrecht oder nach modernen Staatsverträgen den Kriegs- oder Staatschiffen seepolizeiliche Befugnisse auch gegenüber Fahrzeugen anderer Staatsangehörigkeit gewähren — zur Unterdrückung des Seeraubs oder des Sklavenhandels oder zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel — sind nicht nur Ausnahmen, die die Regel bestätigen, sondern sie sind im Grunde nur Einrichtungen, die der Meeresfreiheit selber dienen, indem sie die friedliche Seefahrt schützen oder den Mißbrauch der Freiheit verhindern.

Wer bei uns heute für künftige Meeresfreiheit streitet, der will das Meer für die Handelschiffahrt auch in Zeiten des Krieges frei machen. Frei — jedenfalls freier, als es jetzt ist. Daß es heute nicht frei ist, darüber verlieren wir kein Wort. Daß wir, aber nicht minder die Neutralen, unter der Unfreiheit im gegenwärtigen Kriege schwer leiden, darüber sind wir auch einig. Und ebenso einig sind wir darin, daß wir Großbritannien dafür anzulagen haben. England versteht die Meeresfreiheit bekanntlich so, wie Mephistopheles sie preißt:

„Das freie Meer befreit den Geist,
Wer weiß da, was Besinnen heißt!
Da fördert nur ein rascher Griff,
Man fängt den Fisch, man fängt ein Schiff,
Und ist man erst der Herr zu drei,
Dann haßelt man das vierte bei.
Da geht es denn dem fünften schlecht;
Man hat Gewalt, so hat man Recht.
Man fragt ums Was? und nicht ums Wie?
Ich müßte keine Schiffahrt kennen:
Krieg, Handel und Piraterie,
Dreieinig sind sie, nicht zu trennen.“

In der That — es scheint ein Kampfpreis zu sein, des Schweiges der Edeln wert, wenn es gelänge, die Welt von der Geißel der mephistophelisch-britischen Politik zu befreien, die das Recht lediglich aus der Gewalt ableitet, nur nach dem Was, nicht nach dem

Wie fragt, den Krieg als Handelsgeschäft betrachtet und den Seemann zum Seeräuber erniedrigt. Aber wie soll das geschehen?

Die meisten stellen sich den Weg zum Ziele wohl in der Weise vor, daß England und seine Bundesgenossen genötigt, vielleicht auch durch Zugeständnisse auf anderen Gebieten gewonnen werden sollen, im Friedensvertrage die jetzt gehandhabte Seepolitik abzuschwören und sich für die Zukunft auf bestimmte, uns annehmbare Regeln festzulegen. Der Inhalt dieser Regeln würde sich dann eben mit dem decken, was man unter Freiheit des Meeres verstehen will.

Schon hier erhebt sich ein Bedenken. Es ist schwerlich ein sehr politischer Gedanke, die Annahme von Rechtsregeln als notwendige Friedensbedingung zu erklären. Man kann wohl auf einem Friedenskongresse neben anderen Dingen auch allgemeine Normen des Völkerrechts für die Zukunft festlegen, und das ist wiederholt geschehen, so z. B. vor hundert Jahren in Wien und vor sechzig Jahren in Paris. Aber das ist nicht dasselbe, wie Rechtsätze zum Gegenstande von Verhandlungen über die Bedingungen eines Friedensschlusses zu machen. Es hat einen guten Sinn, wenn sich der Sieger vom Besiegten die Abtretung eines Gebietes, die Herausgabe seiner Kriegsflotte, die Schleifung von Festungen oder eine Entschädigung für die Kriegskosten versprechen läßt. Denn es steht in seiner Macht, die Feindseligkeiten fortzusetzen oder ein Pfand in der Hand zu behalten, bis das Versprochene geleistet worden ist. Wer aber im Friedensvertrage vom Gegner die Anerkennung einer Rechtsregel erzwingt, der bekommt nichts in die Hand als ein bloßes Wort, ohne jede Gewähr, daß der andere nicht bei nächster Gelegenheit sein Anerkenntnis als erpreßt erklärt oder es aus anderen Gründen in den Wind schlägt. Die deutsche Regierung hat in einer Note an die Vereinigten Staaten vom 8. Juli 1915 die Hoffnung ausgesprochen, es werde spätestens „beim Eintritt des Friedens“ gelingen, das Seekriegsrecht in einer Weise zu ordnen, die die Freiheit der Meere verbürge. Diese Ausdrucksweise spricht nicht dafür, daß man sich bei uns mit der Absicht trägt, die gewünschte Regelung des Seekriegsrechts im Friedensvertrage selber vorzunehmen. Aber wir wollen das nicht weiter

erörtern. Fragen wir lieber, welche Regeln man im Auge hat, wenn man von einer „bei“ oder „im“ Friedensschluß zu treffenden Sicherung der Meeresfreiheit redet.

Dreierlei ließe sich denken.

Erstlich: man könnte sich mit der Zusicherung begnügen, daß das Völkerrecht des Seekrieges, das vor dem Weltkriege bestand und zweifellos durch zahlreiche Akte brutaler Gewalt von unsern Gegnern verletzt worden ist, fürderhin unangetastet bleiben solle. War das vielleicht die Meinung der deutschen Regierung, als sie in ihrer Note über den Sussex-Fall vom 4. Mai 1916 von einer „Wiederherstellung“ der Freiheit des Meeres sprach? Daß mit einer entsprechenden Erklärung unserer Feinde irgend jemandem gedient wäre, möchte ich wieder bezweifeln. Daß sie einer Gegenleistung nicht wert sein würde, ist sicher; niemand bezahlt einen Räuber für das Zugeständnis, daß er gestohlen habe, und für das Versprechen, es nicht wieder zu tun. Auch wäre dies Versprechen, selbst wenn wir alle Gewißheit hätten, daß es in späteren Kriegen eingehalten würde, für die Freunde der Meeresfreiheit ein bescheidener Gewinn. Jedermann weiß, daß es nach heutigem Völkerrecht im Kriege eine wirkliche Freiheit, d. h. das Recht, die Meere an beliebigen Stellen und zu beliebigen Zeiten zu befahren, weder für den Seehandel der Kriegführenden noch für den der Neutralen gibt. Der anerkannte Grundsatz des Seebeuterechts vertreibt Schiffe und Waren des dem kriegführenden Staate angehörenden Kaufmanns von den Meeren; die gleichfalls anerkannten Einrichtungen des Konterbande- und Blockade-Rechts zwingen den neutralen Seehandel zur Aufgabe bestehender Geschäftsbeziehungen, zur Änderung der Handelswege, bedrohen ihn mit Verlusten und Belästigungen aller Art. Vor allem aber: ein allgemein verbindliches System seekriegsrechtlicher Sätze bestand auch vor Ausbruch des jetzigen Krieges nur in sehr mäßigem Umfange. Es gab und gibt einige althergebrachte Normen des Gewohnheitsrechts, etwa über das Anhalte- und Durchsuchungsrecht, auch diese nicht sehr bestimmten Inhalts. Es gibt an geschriebenem Rechte einige Sonderverträge zwischen zwei oder drei Staaten, z. B. zwischen Italien und den Vereinigten Staaten über die Seebeute oder zwischen

den skandinavischen Staaten über Neutralitätsregeln. Vertragsrecht, das für einen größeren Kreis von Staaten gilt, findet sich im Grunde genommen nur in der Pariser Deklaration vom 16. April 1856 mit ihren vier lapidaren Sätzen: Abschaffung der Privatkapererei, Effektivität der Blockade, Freiheit feindlichen Guts unter neutraler und neutralen Guts unter feindlicher Flagge, beides mit Ausnahme der Konterbande. Aber die Deklaration ist für die Vereinigten Staaten nicht formell verbindlich. Sie haben den Beitritt abgelehnt; freilich nicht, weil die Deklaration zu viel, sondern weil sie zu wenig an Meeresfreiheit gewährte. Zudem sind die Sätze der Deklaration in ihrer Mehrzahl reichlich unbestimmt. Sie sagen uns z. B. nicht, welches Schiff als feindlich, welches als neutral, welche Ladung als feindlich, welche als neutral zu gelten habe, und sie bestimmen nicht, was als Konterbande zu betrachten sei. Sie lassen folglich gerade in diesen grundlegenden Fragen für die Willkür der Kriegführenden vollsten Spielraum. Die Londoner Erklärung vom 26. Februar 1909 hat jene Lücken zu schließen versucht. Aber sie ist nicht ratifiziert worden, weil das englische Oberhaus sich widersetzte. Bei Beginn des Krieges hat die britische Regierung erklärt, sie werde die Deklaration, obschon sie nicht ratifiziert sei, mit einigen „Zusätzen und Abänderungen“ zur Richtschnur nehmen. Aber diese Veränderungen waren derart, daß sie von vornherein das ganze System des Vertrags durchlöcherten. Später hat Großbritannien durch weitere „modifications“ die Deklaration mehr und mehr verstümmelt und hat schließlich das Wrack mit einem energischen Stoße ganz zum Sinken gebracht. Die gut gemeinten seerechtlichen Abkommen der zweiten Haager Konferenz vom 18. Oktober 1907 haben im Kriege zum großen Teile versagt, teils weil sie von vornherein durch Vorbehalte verkümmert waren, teils weil man ihre Anwendbarkeit mit Berufung auf die sogenannte Allbeteiligungsklausel nach Befinden in Abrede stellen konnte.

Die Londoner Erklärung hätte nicht nur nach ihrer eigenen Aussage, sondern auch nach dem Urteile objektiv denkender Männer eine glückliche Lösung vieler alter Streitfragen herbeigeführt. Auch sie schuf freilich keine Meeresfreiheit im vollen Sinne. Sie beließ es bei Seebeute, Konterbande-Unterdrückung und Blockade. Aber

sie regelte doch, wenn auch keineswegs erschöpfend, die Fragen der feindlichen Eigenschaft, des Flaggenwechsels, der Blockade und der Konterbande, und sie ruhte auf einer vernünftigen Abwägung der Interessen von Kriegführenden und Neutralen. Sie erfüllte manche Wünsche, die man gerade auf deutscher Seite gehegt hatte, sie wurde in manchen Dingen geradezu als ein Sieg der deutschen Diplomatie betrachtet, und sie würde, wenn sie in diesem Kriege Geltung besessen hätte und loyal gehandhabt worden wäre, uns jedenfalls viel Übles erspart haben. Man könnte also — und das wäre die zweite Möglichkeit — auf den Gedanken kommen, von England als Friedensbedingung die Ratifikation der Deklaration zu verlangen, um damit eine im Vergleich zu der jetzigen immerhin erweiterte Meeresfreiheit zu gewinnen. Obwohl die Vereinigten Staaten ein solches Verlangen wahrscheinlich unterstützen würden — wenigstens haben sie sich zu Beginn des Weltkriegs Mühe gegeben, die Kriegführenden zu einer Ratifikation der Erklärung zu bringen — so dürfte selbst von einem besiegten England ein entsprechendes Zugeständnis nicht leicht zu erlangen sein. Dies ließe sich vielleicht nur um den Preis erreichen, daß die Deklaration Abänderungen erhielte, die sie für uns zur Hälfte unbrauchbar machen würden. Es ist doch z. B. nicht wohl anzunehmen, daß sich England heute sehr rasch dazu verstehen würde, einen Vertrag zu ratifizieren, nach dem Baumwolle, Kautschuk, Gummi und sämtliche Erze unter keinen Umständen als Konterbande erklärt werden dürfen! Sollte es sich indessen erzielen lassen, so würde ich es nicht als wertlos ansehen. Ja es würde sogar ein Gewinn sein, wenn es dabei gelänge, die Deklaration an den Stellen zu verbessern, die sich nach den Erfahrungen des Krieges als für uns bedenklich herausgestellt haben. Niemand könnte uns freilich dafür bürgen, daß nicht eine künftige britische Regierung die Deklaration ebenso leichtfertig zum alten Plunder werfe, wie es die jetzige mit der Pariser Deklaration getan hat. Und es wäre deshalb heller Wahnsinn, für ein englisches Zugeständnis solcher Art irgend ein wertvolles Pfand aus der Hand zu geben. Aber trotz alledem würde uns eine Ratifizierung des Londoner Vertrages durch England und die anderen Großmächte in einem späteren Kriege den Neutralen gegenüber eine Stütze

geben, wie wir sie gegenwärtig zu unserem Schaden nicht zur Verfügung haben.

Die dritte Möglichkeit wäre, daß wir im Friedensvertrage eine Änderung des bisherigen Rechts über das Maß der Londoner Abmachungen hinaus herbeizuführen strebten. Das ist offenbar das, was den Verfechtern der Meeresfreiheit am meisten vorschwebt. Volle Freiheit für den Seehandel! Die Fortbildung hätte danach an den Stellen einzusetzen, wo die Unfreiheit am stärksten drückt: vor allem beim Rechte der Seebeute, vielleicht auch bei dem der Konterbande und der Blockade. Und in dieser Richtung bewegen sich denn auch die ausgesprochenen Wünsche. Freilich — worauf ich sofort aufmerksam machen möchte — in einer verschiedenen Formulierung und Zusammenstellung. Ich greife aufs Geratewohl drei heraus. Das Mindestprogramm der Pazifisten, das einem internationalen Studienkongreß vorgelegt werden sollte, verlangte, „daß das Beuterecht abgeschafft und die Freiheit der Meere gesichert werden solle“. Die Frankfurter Zeitung vom 12. September 1915 forderte in einem auch von der ausländischen Presse beachteten Artikel eines Anonymus: Unverletzlichkeit des privaten Eigentums zur See; „nur der Begriff der Konterbande in den nach dem Maßstabe der Billigkeit abgegrenzten Spielarten, sowie die Verhängung einer ordnungsgemäßen und effektiven Blockade darf die Freiheit beschränken“. Der Historiker Meinecke (Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland, S. 29) wünscht: „die Freiheit der Meere, das heißt die Abschaffung des Seebeuterechts und womöglich auch, um dieses im Keim zu ersticken, die Abschaffung des Konterbande- und Blockaderechts“. Der eine will also Beseitigung der Seebeute, Beibehaltung von Konterbande und Blockade. Der andere will möglichst alle drei Einrichtungen aus der Welt schaffen. Ein dritter verwirft die Seebeute und macht sich über Konterbande und Blockade keine Gedanken.

Ich will nun einmal hier ganz von der Frage absehen, ob und wieweit papierne Vereinbarungen solcher Art einen Wert besitzen. Die Erfahrungen des Kriegs haben in dieser Hinsicht selbst Vertrauensfelige zu Skeptikern gemacht. Und es wird in Deutschland nur wenige Optimisten geben, die sich, wie Herr Schüding, mit der

Hoffnung tragen, daß eine nach amerikanischem Rezept „organisierte Kontrolle der Gesamtheit der Kulturstaaten“ die Meeresfreiheit für den Krieg herbeiführen könne, oder die, wie der österreichisch-ungarische Botschafter Dumba, daran glauben, es werde eine „Liga der Neutralen“ in Zukunft für die Freiheit der See zu sorgen imstande sein. Aber ich will mich einen Augenblick auf den Boden solcher sanguinischen Betrachtungsweise stellen. Ich will ferner von der Annahme ausgehen, daß seerechtliche Verträge in einem künftigen Kriege von unseren Gegnern ebenso ehrlich wie von uns beachtet werden würden. Ich stelle die Frage lediglich so: ist eine in jener Weise verstandene Freiheit der Meere ein Ziel, für das es zu kämpfen lohnt? Und zwar gehe ich bei der Beantwortung von einer dreifachen Voraussetzung aus.

Erstens: Ich frage nicht, ob das, was hier erstrebt wird, vom Standpunkte der Menschheit, der Humanität, des Welthandels, sondern lediglich, ob es vom Standpunkte des deutschen Interesses zu wünschen ist.

Ich wäge zweitens nicht ab, welche Vorteile die Änderung des Rechts in einem Zukunftskriege für ein neutrales Deutschland besitzen, sondern was sie für Deutschland als Kriegführenden bedeuten würde. Eine neutrale Großmacht kann, wenn sie will, auch unter dem heutigem Rechte ihrem Seehandel im Kriege eine erträgliche Stellung verschaffen. Aber jedenfalls kann nach meiner Ansicht der Nutzen, den seerechtliche Regeln einem neutralen Staate eintragen, nicht entfernt den Schaden aufwiegen, den dasselbe Recht demselben Staate als Kriegführenden zu schaffen vermag.

Ich betrachte drittens die Frage unter der Voraussetzung, daß wir es im nächsten oder in den nächsten Kriegen mit England als Hauptgegner zu tun haben werden. Nicht als ob nicht bei solchen Problemen auch andere Kombinationen der Berücksichtigung wert wären. Aber der Fall, von dem ich ausgehe, ist einmal der wahrscheinlichste, und er ist ferner der wichtigste. Es muß in allen diesen Dingen geprüft werden, wie sich eine Neuerung im Kampf mit dem stärksten und dem gefährlichsten Gegner bewähren würde.

Setze ich das alles voraus, so lautet meine These so: Die restlose Beseitigung des Konterbande- und Blockaderechts

ist eine Utopie. Die Abschaffung aber des Seebeuterechts ohne gleichzeitige Beseitigung von Konterbande und Blockade wäre nicht nur ein Schlag ins Wasser, sondern eine für Deutschland schädliche Neuerung. Denn Seebeute-, Konterbande- und Blockaderecht sind drei Fesseln des Seehandels, die so kunstvoll ineinander gefügt sind, daß, sobald die eine gelockert oder zerstört wird, die andere nur um so fester zugreift. Das höhnische Wort des Mephistopheles über die Dreieinigkeit von Krieg, Handel und Piraterie läßt sich mit gutem Grunde auf Seebeute-, Konterbande- und Blockaderecht anwenden. Auch sie bilden, wie Niemeyer einmal gesagt hat, eine „unheilige Dreieinigkeit“, die nicht getrennt werden kann. Das möchte ich nun etwas näher ausführen, wenn auch das umfangreiche und schwierige Thema hier in keiner Weise erschöpft werden kann.

3.

Es hat auch früher nicht an Vorschlägen gefehlt, das Recht zur Wegnahme von Konterbande zu beseitigen. Nicht nur etwa, wie nach dem preussisch-amerikanischen Vertrage von 1799, die Konfiskation zu ersetzen durch eine mit Entschädigung verbundene Expropriation — worüber ich nicht näher sprechen will — sondern das ganze Rechtsinstitut mit Stumpf und Stiel, mit Bezug auf relative und absolute Konterbande auszurotten.

Zur größten Überraschung war es im Jahre 1907 die britische Regierung, die auf der zweiten Haager Konferenz mit diesem Vorschlage hervortrat. Man wird fragen, welche Hintergedanken dem scheinbar so liberalen Antrage zugrunde lagen. Irgendwo muß doch der Pferdefuß heraus schauen! Man könnte das Vorgehen als einen Bluff erklären wollen; England habe genau gewußt, daß der Antrag abgelehnt werden würde, und habe sich gelegentlich in der Rolle des Schützers des neutralen Handels geben wollen, ohne daß dieses Schauspiel viel Kosten verursachte. Ich glaube das nicht; wir wissen aus privaten Mitteilungen, daß die britischen Bevollmächtigten auch hinter den Kulissen große Anstrengungen gemacht haben, um den Vorschlag durchzusetzen. Näher liegt der Verdacht, daß England damit rechnete, die Einführung der Neuerung

werde, solange es neutral bleibe, seinem Handel einen Riesengewinn eintragen, während es sich vorbehielt, im Falle eines eigenen Krieges die Vorschrift, wenn es nützlich sei, unter irgend einem Vorwande, etwa durch Berufung auf die Kriegsräson, zu umgehen. Aber man braucht solche Erklärungen nicht. Die Sache lag viel einfacher. England konnte auf das Konterbandeverbot verzichten, wenn es noch genügend starke Seekriegsmittel in der Hand behielt, die dasselbe leisten konnten. Und das waren nicht weniger als drei. Es behielt einmal die Seebeute; das ist natürlich besonders zu beachten. Es behielt ferner die Blockade, konnte also hoffen, die Zufuhr von Konterbande nach feindlichen Häfen durch dieses Mittel zu verhindern. Bei einer Blockade ist ja alles für das feindliche Land bestimmte Gut so viel wie „Konterbande“, und wenn man die Theorie von der „einheitlichen Reise“ skrupellos ausnußt, ist es auch möglich, die Zufuhr über neutrale Häfen in beträchtlichem Umfange zu unterbinden. Drittens aber und vor allem verband die britische Regierung mit jenem Antrage einen andern, der eine eigenartige Definition des Begriffs „Hilfsschiff“ enthielt. Als Hilfs-Kriegsschiff, fordert England, soll jedes feindliche oder neutrale Handelsschiff verstanden und behandelt werden, das u. a. zur Beförderung von Seeleuten, Kriegsmunition, Heizmaterial, Lebensmitteln, Wasser oder anderem Bedarf für eine Flotte verwendet wird, sofern ihm die Verpflichtung obliegt, den Marschbefehlen, die ihm direkt oder indirekt von der Kriegsflotte erteilt werden, Folge zu leisten. Wäre der Antrag angenommen worden, so hätte sich Großbritannien für den Kriegsfall trotz der Beseitigung des Konterbandebegriffs das Recht gesichert, jedes neutrale Schiff anzuhalten, auf den Inhalt seiner Ladung zu untersuchen und nach Befinden auch unter der Behauptung zu beschlagnahmen, daß die Ladung bestimmt sei, den Bedarf einer feindlichen Flotte zu decken. Da das Schiff im angenommenen Falle als Kriegsschiff behandelt worden wäre, hätte ihm nicht einmal die Reklamation bei einem Preisengerichte frei gestanden.

Damit war also das Konterbanderecht doch nur scheinbar abgeschafft. Und deshalb begegneten auch die britischen Anträge auf der Konferenz starkem Widerspruche. Selbst von seiten der

Vereinigten Staaten, die seinerzeit in einer berühmt gewordenen Note des Staatssekretärs Marcy vom 28. Juli 1856 schon einmal außer der Ausmerzung des Seebeuterechts die Abschaffung des Konterbandeverbots — allerdings unter Beibehaltung der Blockade! — angeregt hatten. Als bei den Verhandlungen von 1907 Lord Reay den Bevollmächtigten der Union auf den früheren Standpunkt der Vereinigten Staaten hinwies, entgegnete der Amerikaner trocken, seine Regierung habe aus der Erfahrung gelernt und ziehe der Politik des Staatssekretärs Marcy die modernere des Präsidenten Roosevelt vor. In der Tat hat die Union, die noch heute an ihrer überlieferten Gegnerschaft gegen das Seebeuterecht festhält, in allen ihren neueren Anträgen und Kundgebungen die Beibehaltung des Konterbandebegriffs ausdrücklich zur Bedingung gemacht. Auch in den zahlreichen Noten, die das Kabinett von Washington während des jetzigen Krieges nach London gesandt, finden sich zwar Proteste gegen die britische Konterbandepraxis, aber niemals die leiseste Andeutung, daß die Beseitigung des Konterbandeinstituts als solchen ein Ziel der amerikanischen Politik darstelle.

Wie die Dinge liegen, ist nicht die geringste Aussicht vorhanden, daß das Institut des Konterbandeverbots jetzt oder später aus dem Kriegsrechte völlig verschwinden werde. Kein Kriegführender wird es sich nehmen lassen, die Zufuhr mindestens von Kriegsmaterial, also von sogenannter absoluter Bannware, an seinen Gegner nach Möglichkeit zu verhindern. Selbst wenn es gelänge, später einmal den Begriff der relativen Konterbande zu streichen, so würde es doch schon wegen der ständigen Veränderung der Technik des Krieges niemals möglich sein, eine abschließende Liste der absoluten Konterbande aufzustellen. Gegenwärtig jedenfalls gibt es keinen allgemein verbindlichen Rechtsatz, der die Freiheit der Kriegführenden in der Aufstellung von Listen absoluten und relativen Banngutes und in bezug auf die Art und Weise der Konterbandeunterdrückung beschränkte. Jeder Kriegführende kann hier, was er will und was er den Neutralen gegenüber durchzusetzen vermag.

Was folgt nun daraus für unsere Frage? Würde man die Seebeute abschaffen und das Konterbanderecht beibehalten, so würde

der bisher hauptsächlich nur für neutrales Eigentum gültige Begriff der Bannware natürlich auch auf feindliches Eigentum Anwendung finden. Und dieses würde dem Gegner zwar nicht als Beute, aber als Banngut innerhalb des ganzen Rahmens verfallen sein, den jener dem Konterbandebegriff zu geben für gut findet.

Es fehlt nicht an Andeutungen, daß man sich in England mit Gedanken trägt oder wenigstens in diesem Kriege eine Zeit lang getragen hat, die einer solchen Änderung des bisherigen Seekriegsrechtes geneigt sind. In einer Erklärung, die Sir Edward Grey als Antwort auf die Rede des Reichskanzlers vom 19. August 1915 abgab, sagte er — unter einigen Verkläuterungen, die ich unerörtert lassen will — es werde sehr vernünftig sein, nach dem Kriege die Freiheit der Meere zum Gegenstand von „Beratungen, Begriffsbestimmungen und Abkommen“ zu machen. Das war zunächst noch recht dunkel ausgedrückt, und die halbe Welt zerbrach sich den Kopf darüber, was Sir Edward gemeint habe. Daß eine Einschränkung des Seebeuterechts ins Auge gefaßt sei, hielt man für wahrscheinlich. Aber dabei ließ sich zweierlei denken. Das eine glaubte ein russischer Journalist, Wladimir Schabotinsky, herausgefunden zu haben, der sich im Herbst 1915 in England aufhielt. In einem sehr interessanten Berichte, den er damals an die Rußkija Wjedomosti sandte, und der sich angeblich, wahrscheinlich auch wirklich, auf Mitteilungen aus höheren englischen Kreisen stützte, schrieb er: „Was hat Grey gemeint? Er kann im Ernste nur daran gedacht haben, in den kommenden Verträgen einen temporären Charakter der Preisen zuzulassen, d. h. die Einziehung feindlichen Eigentums zu ersetzen durch bloße Beschlagnahme für die Dauer des Krieges. Das würde gewissermaßen eine Anerkennung des Prinzips der Unverletzlichkeit des feindlichen Privateigentums sein und doch für die Kriegszwecke ausreichen“. Ein ausgezeichnete Gedanke — soweit die englischen „Kriegszwecke“ in Frage kommen! Denn vermutlich werden unsere Reeder und Kaufleute ihre Schiffe und Waren „für die Dauer des Krieges“ lieber in deutschen oder neutralen Häfen und Speichern als in britischen liegen lassen. Eine eigenartige Meeresfreiheit! „Wenn Deutschland von irgendwelchen anderen Zugeständ-

nissen träumt, irrt es sich.“ Gesezt aber einmal den Fall, der Russe irrte sich. Gesezt, England würde sich zu einer noch weiteren Ausdehnung der Meeresfreiheit, zu einer völligen Beseitigung des Seebeuterechts verstehen. Dann bliebe eben das Konterbandeverbot in Kraft und bezöge sich nun auch auf feindliches Eigentum. Und jetzt käme alles darauf an, was England in solchem Falle als Konterbande betrachten und behandeln würde. Hören wir auch darüber Herrn Shabotinsky. Die ideale Formulierung, haben ihm seine Gewährsmänner gesagt, würde lauten: Es ist undenkbar, auch nur einen Artikel zu nennen, der im Kriege absolut unbrauchbar wäre. Die Technik schreitet fort, täglich, stündlich, und der Krieg ist heute nicht das, was er früher war. Es kämpfen jetzt nicht nur die Soldaten in den Schützengräben, sondern auch die Arbeiter in den Werkstätten, „bis zur deutschen Köchin“. Folglich ist alles Konterbande. Das gilt für die Einfuhr in Feindesland. Wie steht es mit der Ausfuhr? Antwort: Für die ausgeführte Ware erhält der Feind die stärkste aller Waffen, Geld und Kredit. Folglich ist auch jede Ausfuhr absolute Konterbande!

Man hätte geneigt sein können, diese Sätze als abenteuerliche Phantasien zu betrachten. In Wirklichkeit aber waren sie nichts anderes als eine Umschreibung und Rechtfertigung dessen, was England bereits seit dem Frühjahr 1915 in die Praxis umgesetzt hatte. Die berühmte Order in Council vom 11. März 1915, auf die wir in späterem Zusammenhange noch zurückkommen werden, bestimmt unter anderem: jedes Schiff, das von einem deutschen oder nichtdeutschen Hafen aus Güter befördert, die feindlichen Ursprungs sind oder in feindlichem Eigentum stehen, soll gezwungen werden, diese Güter in einem Hafen Englands oder seiner Verbündeten auszuladen; mit den Gütern wird dann nach Gutdünken verfahren. Somit werden z. B. die aus Deutschland über die Niederlande zum Verkauf nach neutralen Ländern geschickten ausländischen Wertpapiere beschlagnahmt, mit der Begründung, daß sich Deutschland durch den Absatz solcher Papiere Kredit verschaffe. Die Beschlagnahme erfolgt auch dann, wenn die „Ausfuhr“ durch Vermittelung neutraler Banken nach neutralen Ländern geht. Nimmt man hinzu, daß England seit dem vorigen Jahre

Gold, Silber, Papiergeld und alle Wertpapiere für absolute Konterbande erklärt hat, daß es auch im Eigentum neutraler Personen, z. B. niederländischer Banken stehende, mit der Post nach Amerika verschickte ausländische Fonds auf die bloße Vermutung hin beschlagnahmt, sie seien deutschen Ursprungs, so hat man das vollendete System eines mit der Theorie der einheitlichen Reise verbrämten, auf die Ausfuhr angewandten Konterbanderechts.

Die Verfehrung der Begriffe kann schwerlich weiter getrieben werden, als hier geschehen ist. Sie hat noch dazu die Nebenwirkung, daß man sich auf solche Weise auch über den grundlegenden Satz der Pariser Deklaration von 1856 hinwegzusetzen vermag, nach dem es verboten ist, feindliches Eigentum, das unter neutraler Flagge segelt, zu beschlagnahmen. Denn die Pariser Deklaration läßt die neutrale Flagge das feindliche Gut nur „mit Ausnahme der Konterbande“ decken. Gelingt das Kunststück, die aus Feindesland ausgeführten Waren oder Gelder oder Wertpapiere als Konterbande zu stempeln, so kann man allerdings großmütig auf das Seebeuterecht verzichten!

Allein auch wenn wir uns lediglich auf den Boden der heute noch allgemein gültigen Anschauungen und Rechtsätze stellen, so ist klar: schafft man die Seebeute ab und behält das Konterbanderecht bei, so besteht die Gefahr, daß durch starke Ausdehnung des Konterbandebegriffs die Seebeute wieder eingeführt wird. Der Kriegführende wird dann in großem Maßstabe die feindlichen Schiffe, die nach ihren Heimathäfen fahren — nach der Lehre der „einheitlichen Reise“ auch viele, die in Fahrt nach neutralen Häfen sind — anhalten, wird die für Konterbande erklärte Ladung, gleichviel ob feindliche oder neutrale, und das Schiff wegen Bannwarenführung wegnehmen oder zerstören, außerdem die feindlichen Waren auf neutralem Schiffe, soweit sie unter den Konterbandebegriff fallen. Damit bewirkt er dann daselbe, was er mit dem Seebeuterecht bewirken konnte. Er legt den Seehandel des Gegners von vornherein lahm, genau wie es das Seebeuterecht tut. Denn das Konterbande- wie das Seebeuterecht schädigen nicht erst, wenn sie ausgeübt werden. Schon die Furcht vor der Anwendung dieser Kriegsmittel vertreibt die Schiffe von den Meeren.

Stellen wir uns einen Augenblick vor, kurz vor Beginn des gegenwärtigen Krieges hätten sich in einem Weltvertrage alle Staaten auf die amerikanische Formel geeinigt gehabt: Unverletzlichkeit des Privateigentums zur See mit Ausnahme der Konterbande und abgesehen vom Fall des Blockadebruchs. Was wäre aus unserm Seehandel geworden? Ich behaupte: von allen unsern Ozeandampfern, die bei Kriegsbeginn draußen waren, wäre ohne besonderes Glück kein einziger in den Heimathafen gelangt. Der eine wäre aufgebracht worden, weil er wirklich oder angeblich zur Umwandlung in ein Kriegsschiff bestimmt war, der andere, weil er eine funktentelegraphische Anlage besaß, der Rest, weil er Bannware führte oder weil Schiffe selber relative Konterbande sind. Die in feindlichen Häfen liegenden Fahrzeuge hätte man dort entsprechend behandelt, oder man hätte sie requiriert. Die in deutschen Häfen ankernden hätte der Feind vielleicht mit Ladung ausfahren lassen; denn Ausfuhr war bisher noch keine Konterbande. Doch nein! Man würde wahrscheinlich behauptet haben, das Ziel der Reise seien deutsche Auslandskreuzer, und dann wäre das Schiff als Hilfsschiff aufgebracht worden. Oder man hätte ihm vorgeworfen, daß es auf der letzten Reise Konterbande geführt habe; das hat England in der Tat neuerdings als Aufbringungsgrund wieder eingeführt. Gesezt aber, man hätte die deutschen Schiffe wirklich bis Übersee gelangen lassen, nach Hamburg oder nach Rotterdam wäre keines zurückgekommen. Denn was sie bei der Heimreise an Bord hatten, wäre immer Banngut gewesen; der Feind hätte es weggenommen und das Schiff wegen Bannbruchs eingezogen. Auch wenn also vor Beginn dieses Krieges die Seebeute abgeschafft worden wäre, so hätte man unserer Handelsflotte nur den guten Rat geben können, im heimischen oder im neutralen Hafen liegen zu bleiben, allenfalls irgendwo draußen Küstenfrachtfahrt zu treiben, wo sie fremden Schiffen erlaubt ist — was wahrscheinlich ebenso lohnend gewesen sein würde, wie der Walfischfang in grönländischen Gewässern.

Jedenfalls ergibt sich aus dem bisher Gesagten, daß die Abschaffung der Seebeute ohne Abschaffung des Konterbandeverbots der Seemacht nützlich ist, die die Waffe der Konterbandeunterdrückung leichter handhaben kann als eine andere Macht. Im Ver-

hältnis zwischen uns und England wären ohne jeden Zweifel wir die Benachteiligten. Solange die Schwäche unserer geographischen Lage nicht irgendwie ausgeglichen ist, solange wir nicht draußen leistungsfähige maritime Stützpunkte haben, solange sich das Kräfteverhältnis der beiderseitigen Kampf- und Kreuzerflotten nicht wesentlich zu unseren Gunsten verschoben hat, werden wir von solcher Art der Meeresfreiheit mehr Schaden als Nutzen haben. Bei dem heutigen Stande der Dinge können wir allenfalls in der Ostsee und zum Teil in der Nordsee eine wirksame Konterbandepolizei üben. Auf den für England wichtigsten Zufahrtsstraßen des atlantischen Ozeans können wir es nicht. Wohl aber haben wir bewiesen, daß wir durch Anwendung des Seebeuterechts unserem Gegner sehr beträchtlichen Schaden zufügen können. Ohne das Seebeuterecht wäre unser ganzer Unterseeboots-Krieg unmöglich oder jedenfalls einer seiner stärksten rechtlichen Stützen beraubt gewesen. Warum sollen wir, einem Prinzip zuliebe, eine starke Waffe voreilig aus der Hand legen?

4.

Etwas anders steht es mit dem Rechte der Blockade. Ich spreche natürlich nur von der Blockade im spezifisch-rechtlichen Sinne, von der Blockade, die bestimmt ist, den Zugang zu einer feindlichen Küste für den ganzen Seehandel, den feindlichen wie den neutralen, zu sperren, von dem, was die neuere Seekriegslehre Handelsblockade im Gegensatz zur sogenannten Kriegsblockade nennt. Auch spreche ich zunächst nur von der Blockade, die das gegenwärtige Völkerrecht allein als gültig anerkennt. Um rechtsverbindlich zu sein, sagt die Pariser Deklaration von 1856, müssen die Blockaden „effektiv“ sein, das heißt, durch eine Streitmacht aufrechterhalten werden, die hinreicht, um den Zugang zur Küste des Feindes wirklich zu verhindern. Und es ist ferner gültiges Recht, daß die Blockade lediglich die feindliche Küste vom Seeverkehr absperrt, aber nicht den Zugang zu neutralen Häfen und Küsten versiegeln darf.

Einer Abschaffung der Blockade hat man schon vor langer Zeit das Wort geredet. Im Jahre 1859 ging von den Vereinigten Staaten unter Präsident Buchanan eine entsprechende Anregung aus. In

der Zwischenzeit hat sich aber die Haltung der Union auch hierin geändert. Und vor allem hat die britische Regierung bis in die jüngste Zeit einen Verzicht auf das Blockaderecht als etwas mit der englischen Seerechtspolitik schlechterdings Unverträgliches bezeichnet. Die Instruktion an die Delegierten zur Londoner Konferenz von 1909 gebot, an der Blockade unter allen Umständen festzuhalten, und noch am 6. Mai 1914 erklärte Sir Edward Grey im Unterhause, daß es zwar Englands Interessen nicht entspreche, „als Haupthindernis der Beseitigung des Seebeuterechts zu erscheinen, daß aber die Beibehaltung der Blockade eine *condicio sine qua non* für jede Diskussion über eine Änderung des Seerechts bedeute“. Wir wollen also vorläufig annehmen, die Blockade sei fürs erste nicht zu beseitigen. Was ist die Folge für unsere Frage?

Wird die Seebeute abgeschafft, ohne daß gleichzeitig die Blockade verschwindet, so ist das ein Schlag ins Wasser. Denn dem Kriegsgegner gegenüber bedeutet die Blockade ihrer Wirkung nach nichts anderes als die Seebeute. Versuchen die Schiffe des blockierten Staates, die Blockade zu brechen, und werden sie gefaßt, so sind sie nach heutigem Rechte als Seebeute, nach Abschaffung des Seebeuterechts als Blockadebrecher dem Feinde verfallen. Der neutrale Blockadebrecher wird eingezogen, seine Ladung, gleichviel ob feindliche oder neutrale, im Zweifel gleichfalls. Die feindliche Ladung auf feindlichem Schiff ist heute nach Beuterecht verloren. Nach Abschaffung der Seebeute wird sie das Schicksal des Schiffs als eines Blockadebrechers teilen. Die Blockade vernichtet also, und das ist ihr Zweck jetzt und immer, den feindlichen Seehandel durch ihr bloßes Bestehen — genau wie das Seebeuterecht schon dadurch, daß es besteht, den feindlichen Handel lahmzulegen vermag. Deshalb kann unter Umständen eine blockierende Seemacht der Seebeute gänzlich entraten. Im amerikanischen Sezessionskriege haben die Nordstaaten die Südstaaten durch die Blockade völlig erschöpft. Von einer Anwendung des Seebeuterechts brauchte gar nicht die Rede zu sein.

So ersetzt hier wieder ein Kriegsmittel das andere. Und es ist deshalb bis vor kurzem immer anerkannt worden, auch vom

offiziellen England — so z. B. noch in einer Unterhausitzung vom April 1913 — daß die Abschaffung der Seebeute logischer Weise die Abschaffung der Blockade im Gefolge haben müsse. Der Schluß, den die Engländer für sich zogen, war der, daß, weil sie die Blockade nicht missen wollten, auch die Seebeute nicht beseitigt werden dürfe. Die Folgerung, die wir zu ziehen haben, ist die, daß das Blockaderecht die Abschaffung der Seebeute illusorisch macht. Vor allem aber — was mir wichtiger ist — daß die Beseitigung der Seebeute ohne Beseitigung der Blockade dem das Spiel erleichtert, der sich der Blockade besser bedienen kann als der andere. Es ist klar, daß auch hier wieder England fürs erste besser gestellt ist als wir. Mit den bisherigen Kriegsmitteln jedenfalls war eine effektive Blockade ganz Englands ein Ding der Unmöglichkeit, während sich das gleiche für die deutsche Küste nicht sagen ließ.

Sreilich, die Dinge haben sich seit früher in vielen Beziehungen geändert. Die echte Blockade hat nicht mehr dieselbe Bedeutung wie ehemals. Sie ist für ein Land mit starker Verkehrsentwicklung, mit einem reichen Eisenbahnnetz, das Küste und Hinterland verbindet, für ein Land, das von neutralen Nachbarn auf dem Landwege einigermaßen versorgt werden kann, nicht übertrieben gefährlich. Die Schnelligkeit der heutigen Handelsschiffe erleichtert den Blockadebruch. Die dem Blockadegeschwader durch Torpedo, Unterseeboot und Mine drohende Gefahr nötigt dazu, die Blockadelinie weit hinaus zu legen, vermehrt die Anstrengung, lockert möglicherweise die Effektivität. Es läge also nahe, auf die Blockade im alten Sinne des Wortes für die Zukunft zu verzichten. Selbst England würde dieser Verzicht — wenigstens wenn es für spätere Kriege Deutschland als seinen Hauptgegner annimmt — keine große Überwindung kosten. Da sich Deutschland bei seiner Lage in der Mitte Europas regelmäßig auf dem Umwege über neutrale Nachbarn versorgen kann, und da England den Blockadegürtel vor den deutschen Küsten niemals so eng zu ziehen vermag, daß es nicht auch den Zugang zu neutralen Staaten versperren müßte, so ist für England eine den Bestimmungen der Pariser Deklaration entsprechende Blockade uns gegenüber nach menschlichem Ermessen fortan so gut wie ausgeschlossen. In der Tat hat England im jetzigen Kriege eine förm-

liche Blockadeerklärung zwar für die Küste von Deutsch-Ostafrika, aber nicht für die deutsche Nordsee- oder gar die Ostseeküste erlassen; wenn es das getan hätte, so würde es das Hohngelächter der ganzen Welt herausgefordert haben. Auch im übrigen hat die echte Blockade in diesem Kriege nur eine ganz geringe Rolle gespielt. Den besten Beweis liefert die Tatsache, daß in den zahlreichen Orders in Council, die seit zwei und ein halb Jahren über Seekriegsrechtliche Angelegenheiten ausgegeben worden sind, das Wort Blockade nur an drei Stellen zu finden ist. Nach alledem ist es nicht unerklärlich, daß man neuerdings in England die Abschaffung des überlieferten Blockaderechts als eine Frage bezeichnet, über die sich reden lassen würde. Sowohl im Economist, wie in dem den Regierungskreisen nahestehenden Manchester Guardian fanden sich schon im Jahre 1915 mehr oder weniger verschämte Anspielungen dieser Art. Die „Begriffsbestimmungen“ hinsichtlich der Freiheit der Meere, von denen Sir Edward Grey gesprochen hatte, würden sich wohl, meinte die Manchesterer Zeitung, in der Form einer Beseitigung der Handelsblockade verwirklichen lassen. Auch der vorhin erwähnte Shabostinsky will gehört haben, daß man sich mit solchen Gedanken trägt.

Ehe man sich auf eine Erörterung der hier angedeuteten Möglichkeiten einläßt, wird man freilich zunächst eine sehr offene Erklärung verlangen müssen, ob Großbritannien etwa nur auf die wertlos gewordene echte, d. h. die nach Voraussetzungen und Formen völkerrechtlich genau bestimmte Blockade, aber nicht auf die „weite“ Blockade verzichten will, deren es sich zur Zeit zu unserem Schaden bedient. Bekanntlich hat England angesichts der Unmöglichkeit, uns „effektiv“ zu blockieren, die alte „Papierblockade“, die seit der Pariser Deklaration endgültig begraben zu sein schien, wieder aus der Versenkung hervorgezogen. In der Order in Council vom 11. März 1915 dekretierte die britische Regierung, es sei keinem Kauffahrteischiffe, das seinen Abreisehafen nach dem 1. März verlassen habe oder von jetzt an verlassen würde, die Fortsetzung der Reise nach einem deutschen Hafen erlaubt, und es sei keinem Handelsschiffe, das nach jenem Zeitpunkte aus einem deutschen Hafen aussegele, gestattet, die Reise mit einer dort eingenommenen Ladung fortzusetzen (Art. I, II). Ferner muß jedes Schiff, das nach einem

neutralen Häfen Güter befördert, die für den Feind bestimmt oder Feindeseigentum sind, diese seine Ladung in einem britischen oder alliierten Hafen löschen. Das Gleiche gilt für Güter, die aus einem neutralen Hafen ausgeführt werden, falls sie feindliches Eigentum oder feindlichen Ursprunges sind (Art. III, IV). Obwohl die auf solche Weise in britischen Häfen gelöschten Ladungen nicht notwendigerweise eingezogen werden*), so bedeutet doch die Maßregel nichts Geringeres als ein an sämtliche Neutrale gerichtetes Verbot, irgend eine Ware, gleichviel ob Konterbande oder nicht, unmittelbar oder auf dem Umwege über ein neutrales Land, nach Deutschland zu bringen, und irgend eine in Deutschland zur Ausfuhr bestimmte Ware direkt oder indirekt aus deutschem Gebiete herauszubefördern. Das ist also einfach eine Blockade Deutschlands — wie die britische Regierung einmal sagt, „in effect a blockade, adapted to the conditions of modern war and commerce“. Es wäre nun eine seltsame Art, das Institut der Blockade dadurch „abzuschaffen“, daß man die völkerrechtlich zulässige Blockade beseitigt und dafür eine seit langer Zeit unzulässige Form der Blockade wieder einführt. Allerdings hat die britische Regierung die Bestimmungen der Order vom 11. März 1915 ausdrücklich als eine „Vergeltungsmaßregel“ bezeichnet. Aber sie hat späterhin gar kein Hehl daraus gemacht, daß sie die „weite“ Blockade einfach deshalb anwende, weil sie uns mit der engen, d. h. mit der völkerrechtlich statthafter, nichts anhaben könne. Was nützt es uns, sagt sie wörtlich in der Note an die amerikanische Regierung vom 23. Juli 1915, wenn wir nur die deutschen Häfen blockieren, da doch z. B. Rotterdam für einige Industriebezirke Deutschlands der nächste Ausfuhrhafen ist! „Man kann“, erklärt Sir Francis Taylor Piggott, der ehemalige Lord Oberrichter von Hongkong, „man kann die Blockade nicht in stehende Formeln zwingen, die allenfalls für Nelsons Fregatten gepaßt haben mögen, aber nicht auf die Bedürfnisse der Gegenwart zugeschnitten sind“. Selbst die Vereinigten Staaten haben sich, wie wir schon sahen, einem Kompromisse in bezug auf die weite Blockade

*) Die neueste Order in Council vom 16. Februar 1917 geht aber darin viel weiter!

keineswegs abgeneigt erklärt. Sie haben zwar mit vollen Baden gegen den Versuch protestiert, die englische Maßregel als eine „wirkliche“ Blockade auszugeben. Aber sie haben glattweg zugestanden, es sei bei den Methoden der heutigen Kriegführung, namentlich im Hinblick auf die einem Blockadegeschwader durch Unterseeboote und Luftfahrzeuge drohenden Gefahren, „physisch“ unmöglich geworden, eine „close blockade“ aufrechtzuerhalten. Nur haben sie „irgendwelche“ Begrenzung des Begriffes des „Aktionsradius“ verlangt, dazu die Erlaubnis, daß neutrale Schiffe durch den Blockadegürtel nach neutralen Häfen durchgelassen würden (Noten vom 5. und 30. März 1915).

Angeichts solcher Vorgänge wird man also einem etwa von England ausgehenden Vorschlage, die „Blockade“ abzuschaffen, von vornherein mit Vorsicht begegnen müssen. Es könnte selbstverständlich nur über einen vollen und rückhaltlosen Verzicht auf die Blockade jeder Form, sowohl effektive wie papierne, verhandelt werden. Wir wollen aber annehmen — es ist freilich eine kühne Annahme! — daß sich hierüber eine Verständigung erzielen lasse und daß diese in künftigen Kriegen Beachtung finden werde. Fragen wir also: Was wäre die Folge für unsere seekriegsrechtliche Lage, wenn man das Institut der Blockade aus dem Kreise der erlaubten Kriegsmittel verbannen würde?

Dabei käme es natürlich zunächst darauf an, ob die Beseitigung der Blockade, wie vor einigen Jahren vom Earl Loreburn (Capture at sea, 1913) vorgeschlagen, mit der Abschaffung des Seebeuterechts verbunden werden soll, oder ob man die Blockade beseitigen, die Seebeute beibehalten will. Das zweite scheint manchen Leuten in England als ein erreichbares Ziel vorzuschweben. Für Deutschland hätte es offenbar, wie die Dinge heute liegen, nicht den geringsten Nutzen. Denn die Aussicht, durch britische Kreuzer aufgebracht zu werden, würde die deutschen Schiffe auch in den unblockierten Häfen zurückhalten, und deutsche Waren würden wenigstens nicht auf deutschen Schiffen verfrachtet werden können. Aber, wird man sagen, wäre es nicht ein ungeheurer Gewinn für uns, wenn es gelänge, die Seebeute und die Blockade aus der Welt zu schaffen?

Ich beantworte diese Frage mit einem glatten Nein. Die Beseitigung des Blockaderechts würde nämlich sofort durch eine schärfere Betonung anderer Kriegsmittel wettgemacht werden. Man hat in England schon im gegenwärtigen Kriege viel von Surrogaten der Blockade gesprochen. Was wichtiger ist, man hat sie bereits in sehr umfangreichem Maße angewendet. So stark wir in Deutschland unter ihnen gelitten haben, so wenig ist doch bisher begriffen worden, in welchem Zusammenhang diese Ersatzmittel der Blockade mit dem Problem der Meeresfreiheit, insbesondere mit der Forderung nach Beseitigung der Seebeute stehen. Ich muß also hierüber etwas ausführlicher sprechen.

5.

Es ist eine Erkenntnis nicht erst von ehegestern, daß die Unterdrückung der Konterbandezufuhr sehr wohl in der Lage ist, eine Blockade zu ersetzen. „Das Konterbanderecht“, sagt Carl Loreburn, „kann so angewendet werden, daß es den neutralen Handel fast ganz unterdrückt und die gleiche Wirkung wie eine Blockade erzielt, ohne das Wagnis und ohne die Anstrengung, die die Verwendung einer genügenden Seestreitmacht erfordert“. In der Tat, schon das bloße Konterbandeverbot, wenn umfassend formuliert, kann durchaus wie eine Blockade wirken, und wer nicht in der Lage ist, eine Blockade effektiv zu gestalten, kann möglicherweise mit Leichtigkeit die Zufuhr von Konterbande unterdrücken. Die Japaner waren im Kriege mit Rußland, wenigstens in der ersten Phase des Krieges, nicht imstande, Wladiwostok und Port Arthur effektiv zu blockieren. Aber da sie auf die Konterbandeliste fast alles setzten, was jene Gebiete brauchten, namentlich Lebensmittel und Kohle, so erreichten sie auch hiermit alles, was sie wollten. In dem Jahresberichte der Handelskammer zu Hamburg für das Jahr 1904 heißt es über diesen Vorgang: „Die von beiden Kriegsführenden erlassenen Erklärungen über die Kriegskonterbande waren so weitgehend, daß der Handel dadurch kaum minder gehindert wurde, als wenn die ganze Küste des Gegners für blockiert erklärt worden wäre“.

Die Erfahrungen des jetzigen Krieges sind aber viel lehrreicher als alle früheren zusammengenommen. Sie zeigen, daß eine vir-

tuose Behandlung des Konterbandeinstruments alles leisten kann, was sonst nur eine strenge Blockade zu leisten vermocht hätte.

Das gilt zunächst in bezug auf die Ausdehnung des Konterbandebegriffs. Davon ist schon vorhin in anderem Zusammenhange gesprochen worden. England hat die von ihm aufgestellten Konterbandelisten fast in jedem Monat um immer neue Nummern vermehrt. Es gibt beinahe nichts mehr auf der Welt, was jetzt nicht als Bannware angesehen würde. Man hat den Grundsatz des Herrn Oberrichters Piggott befolgt, der lehrte: „Ob die Neutralen den Feind mit Konterbande oder mit Nicht-Konterbande versehen, das läuft auf dasselbe hinaus, nachdem der Kriegführende seine Absicht erklärt hat, auch das zweite zu verhindern. Für uns kommt es darauf an, das Wort ‚Harmlosigkeit‘ aus dem Wortschatze des Seehandels in Kriegszeiten ebenso auszumerzen, wie die Unschuld aus dem Paradiesgarten verschwand“. (Brassey's Naval Annual 1916.) Ein Konterbandeverbot ohne jede Grenze kommt natürlich einer Blockade mehr als gleich. Wer es insbesondere fertig bringt, sogar das aus Feindesland Ausgeführte zur Bannware zu stempeln, und wer dies den Neutralen gegenüber durchzusetzen vermag, der zerstört seinem Gegner nicht nur die Ausfuhr, sondern auch die Einfuhr. Denn er schneidet ihm die Möglichkeit ab, sich in neutralen Ländern Kredite zu schaffen, und dadurch mindert sich die Einfuhr von diesen Ländern her von selbst — „automatically“, wie die Engländer rühmend sagen. Wenn ferner England die neutralen Reeder davor warnt, deutsche Kohle als Bunkerkohle zu verwenden, weil es diese nach der Order in Council vom 11. März 1915 beschlagnahmen werde (18. April 1916), so heißt das, deutsche Bunkerkohle als Konterbande erklären. Und das bedeutet nichts Geringeres, als das Verbot, in deutschen Häfen zu bunkern oder sich sonstwie mit deutscher Kohle zu versehen, also das Verbot, mit deutschen Häfen zu verkehren. Ist das etwas anderes als eine papierne Blockade?

Zu demselben Ergebnisse kann aber auch die Verwischung des Gegensatzes zwischen absoluter und relativer Konterbande führen. An sich ist Konterbande überhaupt nur, was für kriegerische Zwecke verwendbar ist, was also den Bedürfnissen der kriegführenden Armee oder Flotte dienen kann. Absolute Konterbande nennt

man die Gegenstände, deren kriegerischer Verwendungszweck aus ihrer äußeren Beschaffenheit von selbst hervorgeht, also Waffen, Munition, Uniformen, Schiffsbedarf usw. Relative Konterbande ist, was kriegerische Verwendung haben kann, aber nicht zu haben braucht, was also, wie z. B. Geld oder Lebens- und Futtermittel oder Kohlen, nur möglicherweise für die feindliche Streitmacht, möglicherweise aber auch für die friedliche Bevölkerung des feindlichen Landes bestimmt ist. Absolute Konterbande ist verfallen, wenn sie überhaupt nach dem feindlichen Gebiete reist; bei ihr ist ja von vornherein klar, daß sie den Zwecken der Truppen oder des sie versorgenden Staates dienen soll. Bei relativer Konterbande muß erst bewiesen werden, daß sie einen kriegerischen Verwendungszweck besitzt. Man darf also die Zufuhr von relativer Konterbande an den Feind nicht ohne Einschränkung verbieten und unterdrücken. Will man schlechtthin verhindern, daß solche Waren nach dem feindlichen Lande gelangen, so muß man eben dessen Küsten blockieren. Nun hat es aber der Kriegführende ganz in der Hand, was er als absolute, was er als relative Konterbande erklären will! Sobald er Waren aus der Liste der relativen in die der absoluten Konterbande herübernimmt, wie es z. B. England mit Rohwolle, Rohbaumwolle, Kupfer, Nickel und anderen für unsere Industrie lebensnotwendigen Stoffen getan hat, so wird er ihre Zufuhr an den Gegner mindestens ebenso mühelos unterbinden, wie ihm dies bei einer Blockade möglich sein würde. Aber auch den Ausfuhrhandel des Feindes kann man empfindlich schwächen, wenn man das, was ihm der Neutrale im Austausch liefert, als absolute Konterbande behandelt. Am deutlichsten zeigt sich das bei Geld und Wertpapieren. England hat Gold, Silber, Papiergeld, Zinscheine, begebare Handlungspapiere, Schecks, Wechsel und ähnliche Dinge für absolute Konterbande erklärt (Proklamationen vom 12. April und 23. November 1916), also für Bannware, die beschlagnahmt wird, wenn sie an irgend einen Empfänger in Deutschland adressiert ist, gleichviel ob sie dorthin unmittelbar oder über neutrale Zwischenländer reist. Das soll natürlich auch unseren Ausfuhrhandel mit neutralen Ländern treffen. Denn kein deutscher Kaufmann wird leichten Herzens seine Waren nach dem Auslande

verkaufen, auch nicht durch Vermittlung neutraler Zwischenstellen, wenn er damit rechnen muß, daß der Gegenwert, solange der Krieg dauert, nicht in seine Hände gelangt. Damit ist mehr erreicht, als durch eine Blockade der feindlichen Küste jemals erzielt werden kann.

Serner: eine Warengattung, die der Kriegführende auf der Liste der relativen Konterbande hat stehen lassen, etwa Lebensmittel oder Viehfutter, darf er im Einzelfalle nur dann beschlagnahmen, wenn er nachweist, daß die Sendung für den Gebrauch der Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates bestimmt ist. Aber er kann sich das erleichtern, wenn er gewisse Vermutungen aufstellt, nach denen die „feindliche Bestimmung“ bis zum Beweise des Gegenteils angenommen werden soll. Er erklärt z. B., die feindliche Bestimmung einer Sendung solle vermutet werden, wenn diese „an Order“ oder an eine Person gerichtet ist, die während des Krieges schon einmal einer feindlichen Behörde Konterbande geliefert hat (Orders in Council vom 29. Oktober 1914 unter 1, II, III; vom 30. März 1916 unter 3, 4; vom 7. Juli 1916 unter a). Die britische Regierung geht aber noch weiter. Sie sagt: in heutigen Zeiten, wo das Volk ein „Volk in Waffen“ ist, lasse sich kein Unterschied mehr machen zwischen Lebensmitteln, die der Zivilbevölkerung, und solchen, die der bewaffneten Macht zugute kommen sollen. Und wenn die feindliche Regierung, wie in Deutschland, die „Kontrolle“ der sämtlichen Lebensmittel und fast aller unter den Begriff der relativen Konterbande fallenden Waren in die Hand nehme, so sei es ohne weiteres klar, daß solche Waren, wenn sie von jemandem nach dem feindlichen Lande befördert würden, für eine staatliche Verwaltungsstelle bestimmt seien (Note an die Vereinigten Staaten vom 10. Februar 1915). Dadurch wird natürlich der Gegensatz zwischen absoluter und relativer Konterbande nahezu völlig aufgehoben. In der Tat hat die britische Regierung unter dem 13. April 1916 eine alphabetische Liste der Konterbandeartikel herausgegeben, in der zwischen absoluter und relativer Bannware nicht unterschieden wird, und sie hat das mit der Bemerkung begründet, die Unterscheidung habe „für praktische Zwecke“ allmählich jeden Wert verloren. Anders ausgedrückt: alle Zufuhr an den Feind wird unterdrückt, wenn

sie überhaupt nur nach seinem Gebiete geht. Also genau wie bei einer Blockade!

Konterbande ist nur, was in den Besitz des Feindes kommen, was also auf sein Gebiet gebracht werden soll. Ob die Zufuhr unmittelbar oder auf dem Umwege über ein neutrales Nachbarland erfolgt, ist gleichgültig. Wenigstens nach der Lehre von der „einheitlichen Reise“ wird auch diejenige Bannware weggenommen, die zunächst nach einem neutralen Hafen fährt und erst von dort aus, sei es auf dem Wasser-, sei es auf dem Landwege, den Feind erreichen soll. Die Londoner Deklaration hatte das Prinzip der einheitlichen Reise auf die absolute Konterbande beschränkt, die Engländer haben es aber sofort nach Beginn des Krieges auf die bedingte ausgedehnt (Order in Council vom 20. August 1914 unter 5). Immerhin ändert der Grundsatz nichts an der Regel, daß das Endziel der von der Ware gemachten Reise doch schließlich das feindliche Land sein muß. Bei der Natur des heutigen Handels ist es nun aber ein Leichtes, dieses Endziel zu verschleiern. Wie soll man beweisen, daß der Kaffee oder die Leinwand, die sich ein holländischer Kaufmann aus Amerika verschreibt, in Wahrheit nicht für ihn, sondern für einen deutschen Händler bestimmt ist? Vielleicht hat der Holländer gar nicht von Anfang an die Absicht, die Ware nach Deutschland weiterzuverkaufen. Er bezieht sie für sein Lager, das er jedem Besteller, ob Holländer oder Deutscher oder Schweizer, offen hält. In diesem Falle ist natürlich von „Konterbande“ schlechterdings nicht die Rede. Engländer wie Amerikaner haben früher selbst die Regel aufgestellt, daß die Waren, die sich auf der Reise befinden, um in den „common stock“ eines neutralen Landes „inforporiert“ zu werden, niemals als Konterbande betrachtet werden dürfen. Allein dem Engländer liegt heute alles daran, daß Kaffee oder Leinwand oder Kautschuk überhaupt nicht mehr nach Deutschland kommt. Er muß also das Konterbanderecht so lange drehen und wenden, bis er mit seiner Hilfe verhindern kann, daß irgend eine Ware nach Holland oder nach Schweden gelangt, die möglicherweise von dort nach Deutschland weitergeht. Ja, er muß zu erreichen suchen, daß ein holländisches oder ein schwedisches Lager durch keine Ware ergänzt wird, die hier ersetzt, was aus den Beständen nach Deutschland exportiert

worden ist oder exportiert werden kann. Zu diesem Zwecke hat England das System der „Rationierung“ erfunden. Das heißt: man berechnet nach der Einfuhrstatistik normaler Geschäftsjahre, wieviel von jeder Ware das neutrale Land für seine eigenen Zwecke bedarf. Überschreitet dann während des Krieges die Menge der dorthin verfrachteten Waren den festgestellten Umfang, so ist der Verdacht begründet, daß der Überschuß für den Feind bestimmt ist. Das läßt sich noch besser durchführen und sichern, wenn man Verträge mit eigens gegründeten Überwachungsgesellschaften im neutralen Lande schließt, die eine Gewähr übernehmen, daß die Einfuhrware nicht zum Nutzen des Feindes wieder ausgeführt wird. Solche Gesellschaften, wie z. B. die NOT (Niederlandsche Overzee Trust) in Holland und ähnliche Organisationen in den skandinavischen Staaten und in der Schweiz, monopolisieren wohl dann die ganze Einfuhr und geben nur an solche Abnehmer ab, die unter hoher Vertragsstrafe die Verpflichtung übernehmen oder andere Sicherheiten bieten, daß sie das Gekaufte nicht an Deutschland weiterverkaufen. Sind nun die britischen Behörden an Bord eines nach jenem Lande fahrenden Schiffes eine Ladung, die nicht an die Einfuhrgesellschaft adressiert ist, so gehen sie von der Vermutung aus, daß der Handel nicht „bona fide“ geschieht, und die Ladung ist als Konterbande verfallen. Das System funktioniert ausgezeichnet. Die englische Regierung hat sich darüber mit dankenswerter Offenheit sowohl in ihren Noten an die Vereinigten Staaten, wie in einem Weißbuche ausgesprochen, das sie ihrem Parlamente vorgelegt hat und das der Lektüre nicht genug empfohlen werden kann (Statement of the measures adopted to intercept the sea-borne commerce of Germany, Januar 1916). So erzielt also auch hier die Konterbandepraxis dieselbe Wirkung wie eine Blockade. Zumal wenn die Unterdrückung der Konterbandezufuhr mit solcher Härte erfolgt, daß der neutrale Handel von vornherein vor gewagten Unternehmungen zurückschreckt. England hat von Anfang des Krieges an die Drohung ausgesprochen, es werde neutrale Schiffe unter Umständen auch nach vollbrachter Tat konfiszieren, falls es ihrer auf der Rückreise oder vor Vollendung der nächsten Fahrt habhaft werde (Order in Council vom 20. August 1914 unter 2; vom 29. Oktober 1914 unter 1, I; vom 7. Juli 1916 unter c). Und

es belästigt den neutralen Seehandel aufs äußerste, indem es die Kauffahrer nicht auf hoher See durchsucht, sondern sie nach einem Hafen schleppt und dort liegen läßt, bis kein Ballen und keine Kiste undurchforscht geblieben ist.

Aus alledem ergibt sich, wie ich glaube, zwingend: die Beseitigung der Blockade kann mühelos durch energische Benutzung des Konterbandeverbots wettgemacht werden. Es steht genau wie bei der Seebeute. Auch sie ist tatsächlich, wie wir sahen, nicht abgeschafft, wenn es der Kriegführende versteht, sich der Konterbande ausreichend zu bedienen. Seebeute, Konterbande und Blockade sind wie drei Klaviaturen eines Instruments, von denen man nach Belieben die eine oder die andere spielen kann, um immer denselben Klang zu erzielen. Man kann zur Not die Konterbande aufgeben, wenn man die Blockade behält. Und man kann die Blockade wie die Seebeute fallen lassen, wenn die Konterbande bleibt. Es war durchaus logisch, wenn die deutsche Regierung auf der zweiten Haager Konferenz erklärte: wir sind bereit, der Frage nach Abschaffung des Seebeuterechts näher zu treten; aber zunächst muß das Konterbande- und das Blockaderecht genau geregelt werden, damit nicht eine willkürliche Handhabung dieser beiden Kriegsmittel die Beseitigung der Seebeute illusorisch machen kann. Allein die Blockade und namentlich die Konterbande „genau“ zu regeln, ist ein Unternehmen, das der Quadratur des Kreises gleicht. Nehmen wir an, es würde die Lehre von der „einheitlichen Reise“ für die relative Konterbande ausgeschlossen. Große Freude bei den deutschen Kaufleuten; im Kriegsfall können sie jetzt über Holland oder Dänemark alles beziehen, was sie brauchen. Wenn aber der Feind die für uns notwendigen Waren auf die Liste der absoluten Bannware setzt, ist es mit der Freude vorbei; denn für die absolute Konterbande wird der Grundsatz der einheitlichen Reise niemals aufgegeben werden. Das Konterbandeverbot in Verbindung mit der einheitlichen Reise hat immer dieselbe Wirkung wie eine Blockade!

Wir müssen nach alledem sagen: ein Verzicht auf die Seebeute ist nur möglich, wenn auch Blockade und Konterbande restlos und ersatzlos abgeschafft werden. Aber ich sehe keinen Weg, auf dem

sich das erreichen ließe. Eines von beiden wird nach menschlicher Dorausicht immer bleiben. Auf jeden Fall werden immer „Surrogate“ für das eine oder das andere vorhanden sein. Nicht nur die, von denen wir vorhin gesprochen haben. Es gibt außer ihnen noch eine ganze Menge, deren Wirksamkeit uns in diesem Kriege fühlbar geworden ist: diplomatischer Druck auf neutrale Staaten, um sie zum Erlasse von Ausfuhrverboten oder zur Schifanierung unserer Handelschiffahrt (Verbot der Zulassung von Handelstauchbooten!) zu bringen, oder schlechte Behandlung neutraler Schiffe, die den Verkehr mit uns fortsetzen, z. B. Verweigerung der Abgabe von Bunker Kohle an solche „Blockadebrecher“, oder auch umgekehrt Erleichterungen für neutrale Kauffahrer, die sich verpflichten, unseren Häfen fernzubleiben, keine aus Deutschland stammende, einem Deutschen gehörige oder für Deutschland bestimmte Ware zu befördern, und die sich allen möglichen Kontrollen durch britische Konsulate unterwerfen. Postträubereien und Postschnüffeleien aller Art sind geeignet, die Handelsbeziehungen des Feindes zu zerstören. Ebenso der Boykott neutraler Firmen, die es ablehnen, mit ihren Geschäftsfreunden in Feindesland zu brechen, und das damit zusammenhängende System der „schwarzen Listen“, wobei der neutrale Kaufmann als eine Art Blockadebrecher ohne alle Garantien eines preisengerichtlichen Verfahrens, ohne Verhör und ohne Beweis verurteilt wird. Es liegt auf flacher Hand, daß alle diese Surrogate, solange die äußeren Bedingungen bleiben, wie sie sind, von England besser gehandhabt werden können als von uns, und so wird uns die Beseitigung der echten Blockade recht wenig nützen. Man wird sagen: nun dann Sorge man eben dafür, daß außer der Blockade auch solche Ersatzmittel verboten werden. Allein es handelt sich bei ihnen zum großen Teil um Maßnahmen, die sich gar nicht verbieten lassen, zum Teil um solche, gegen die sich vom Standpunkte des Völkerrechts nicht einmal etwas einwenden läßt. Selbst wenn es gelingen sollte, das Konterbanderecht auf das äußerste einzuschränken, so würde es England immer noch freistehen, im Kriegsfall seine Häfen nur dem zu öffnen, der ihm verspricht, Schiffahrt und Handel nach britischen Wünschen einzurichten.

Ein anderer Einwand liegt näher. Man könnte sagen, daß

wir in einem künftigen Kriege gerade in bezug auf die Blockade mit einer sehr veränderten Sachlage rechnen dürfen. Vielleicht seien wir in näher Zeit besser imstande, England effektiv zu blockieren, als England uns. Mit einer gewaltigen Flotte von Tauchbooten und mit einem Riesenaufwande von Minen werde das zu erreichen sein. Und da nun unsere ganze Beweisführung auf der Voraussetzung beruhe, daß die Blockade und ihre Surrogate besser von England gegen uns, als von uns gegen England gebraucht werden können, so sei unsere Schlußfolgerung hinfällig. Ich bin kein Marinefachmann und kann deshalb jene Hoffnungen weder unterstützen, noch widerlegen. Möglich wäre gewiß, daß sie berechtigt sind, und daß unserem Todfeinde seine insulare Lage, die bisher sein Glück war, noch einmal zum Glücke ausschlägt. Ebenso möglich wäre aber doch, daß man in einem künftigen Kriege durch neu erfundene Abwehrmittel gegen Unterseeboote die Gefahr einer Tauchbootblockade beschwören, daß man mit Unterseehandelschiffen und Zeppelinfrachtbooten ihre Wirkungen vereiteln könnte. Es dürfte deshalb vorsichtiger sein, die Nützlichkeit seekriegsrechtlicher Entwürfe nach den uns zur Zeit bekannten und übersehbaren Tatsachen zu beurteilen. Aber gerade, wenn es zutreffen sollte, daß England in einem Seekriege der Zukunft verletzlicher wäre als bisher, — müßten wir nicht Tore sein, wenn wir uns für diesen Fall der besten Hilfen für den Sieg, der Seebeute und der Blockade, berauben wollten? Seit mehr als zehn Jahren, schon seit den sorgenerregenden Feststellungen der „Commission on Supply of Food and Raw Material in Time of war“ (1903), hat England angefangen, sich vor einer Absperrung zu fürchten. Im gegenwärtigen Kriege ist man drüben erst recht nervös, unsicher, schwankend geworden. Die jüngsten Monate haben die verwundbarste Stelle im britischen Panzer gezeigt. Das alles sollte uns mahnen, doppelt besonnen und doppelt hartnäckig zu sein.

Rechte aufgeben, ist bald getan. Sie wieder zu gewinnen, wenn sich die Reue regt, ist unmöglich. In einem einzelnen Seekriege mag man sich mit dem Gegner über einen Verzicht auf die Seebeute für den besonderen Fall verständigen. Aber es wäre sträflicher Leichtsin, von vornherein und endgültig eine gute Waffe

aus der Hand zu legen, ohne die Sicherheit, daß jeder künftige Feind sich an ein jetzt gegebenes Versprechen halten wird. Man wird uns damit vertrösten, es bleibe uns ja vorbehalten, einem vertragsbrüchigen Feinde gegenüber im Wege der Vergeltung wieder zur Seebeute zu greifen. Aber Repressalien sind immer ein zweischneidiges Schwert. Und wer bürgt uns dafür, daß wir später überhaupt noch in der Lage sind, solche Kriegsmittel wirksam zu handhaben, nachdem vielleicht ein vertrauensseliges Geschlecht im Hinblick auf die gesicherte „Freiheit der Meere“ die Seerüstung vermindert hat? Im Juli 1916 schrieb Arthur James Balfour: „Drastische Änderungen im internationalen Recht würden mehr Unheil stiften als Gutes; denn wenn die neuen Grundsätze die Rechte der Kriegführenden wesentlich beschränken sollten, so würden sie in demselben Augenblicke gebrochen werden, in dem das vom Interesse des Angreifers verlangt wird. Sein Opfer wäre dann hilflos.“ Das ist genau unsere Ansicht.

So bleiben wir dabei: Die Beseitigung des Seebeuterechts würde Deutschland mindestens keinen Nutzen, wahrscheinlich aber Schaden bringen. Es wäre ein verhängnisvoller politischer Fehler, schwererrungene Pfänder gegen das Versprechen herzugeben, es solle das Privateigentum zur See künftig unverleßlich sein.

6.

Die Anschauungen, die ich hier vertrete, werden vielen deutschen Ohren feherisch klingen. Man sagt uns ja täglich, in amtlichen und nichtamtlichen Kundgebungen: seit Menschenaltern ist es immer Deutschland gewesen, das für die Unverleßlichkeit des Privateigentums zur See, d. h. für die Abschaffung des Seebeuterechts eingetreten ist. Seit der Zeit Friedrichs des Großen hat deutscher Idealismus für diesen Gedanken gekämpft. Die Kaufleute von Bremen, Hamburg, Lübeck, die Handelskammern von Berlin und Breslau sind schon 1856 und 1859 für das große Ziel eingetreten. Deutsche Parlamentarier und deutsche Völkerrechtslehrer haben dafür gefochten. Man vergißt aber zweierlei. Einmal, daß weder zur Zeit Friedrichs des Großen, noch zu der Zeit, als

die hanseatischen Reeder ihre berühmten Erklärungen veröffentlichten, Deutschland eine Kriegsflotte besaß, daß damals der deutsche Handel im Kriege von der Großmut der Seemächte abhängig war, daß niemand daran zu denken wagte, das Seebeuterecht könne auch einmal statt zu einer Geißel in der Hand anderer, zu einer Waffe in unserer eigenen werden. Man ist sich ferner noch niemals darüber klar geworden, daß jene Bremer und Hamburger Erklärungen nichts anderes waren als ein Echo auf gleiche Erklärungen in — England! Ich meine, Lord Palmerston und Richard Cobden haben sehr genau gewußt, was sie taten, als sie schon im Jahre 1856 scheinbar ihren Landsleuten, in Wirklichkeit aber dem harmlosen Publikum des europäischen Kontinents zu suggerieren suchten, der Verzicht auf das Seebeuterecht sei ein Postulat der Sittlichkeit. Derselbe Cobden, der sich mit Feuereifer an einer Friedensagitation beteiligte, in der nach Lothar Buchers Ausdruck „philanthropische Redensarten, Bibelsprüche, Handelsgeist und juristischer Unsinn zu einem widerlichen Gemisch zusammenfloßen“, derselbe Cobden hatte den denkwürdigen Ausspruch getan: „Our sole aim is the just interest of England, regardless to the objects of other nations“. Ich fürchte, wir sind wieder einmal im besten Zuge, auf englische Sirenenklänge zu hören, die uns auf eine sehr gefährliche Insel locken wollen. Daß die Töne vorerst noch leise klingen, ist nichts als kühnste Berechnung. Es wäre nicht das erste Mal, daß sich England nach Beendigung eines Kriegs durch anscheinend liberale seekriegsrechtliche Abmachungen billige Lorbeeren holte, in der festen Absicht, sich in Zukunft allen Verträgen zum Troste nur von den eigenen Interessen leiten zu lassen. In einem prächtigen Aufsätze (Recht und Wirtschaft, August/September 1916) hat kürzlich Wilhelm von Siemens geschrieben: „Deutschland hat mit dem Seerecht, an dessen Zustandekommen es stets vertrauensvoll mitarbeitete, von allen Beteiligten das schlechteste Geschäft gemacht“. Ein wahres Wort. Videant consules!

Soll nun darum die „Freiheit der Meere“ nicht mehr unser Kriegsziel sein? Ich meine: gewiß und trotz allem. Nur freilich in einem anderen Sinne, als es sich die gassenläufige Meinung vorzustellen pflegt.

Eine durch Rechtsregeln vollkommen gesicherte Freiheit des Seehandels in Kriegszeiten ist ein Traum, der ebensowenig zur Wirklichkeit werden kann, wie die Beseitigung des Krieges selbst. Der Traum wird sich freilich aus den Köpfen philanthropischer Völkerrechtslehrer, doktrinärer Freihändler, unpolitisch denkender Kaufleute und Industrieller, amerikanischer Quäker und fanatischer Pazifisten nur schwer verschleuchen lassen. Sie alle gehen von einem in der Zeit der Aufklärung entstandenen Kriegsbegriffe aus, der ein Teil Wahrheit enthält, der aber nach und nach von formalistischen Theoretikern und Praktikern so lange verfeinert worden ist, bis er sich in einen Schemen verwandelte. Täusche ich mich nicht, so ist er in der Form, wie ihn namentlich unsere konstruktiv arbeitende Völkerrechtslehre verwandte, in den Stürmen dieses Krieges zerbrochen. Wohl ist es richtig, daß der Krieg — nach dem Ausdrucke Rousseaus — eine Beziehung nur zwischen den Staaten, nicht zwischen den Einzelnen ist. Aber der Staat besteht eben doch aus den Einzelnen, und die Kräfte des Staates setzen sich zusammen aus Kräften der Menschen. Wenn sich der Krieg — und das darf er — gegen alle Kräfte des feindlichen Staates richtet, so wird er sich auch gegen seine wirtschaftlichen Kräfte und damit auch gegen die Einzelwirtschaften richten, so weit es sein Zweck, den Feind zur Unterwerfung zu zwingen, gebieterisch verlangt. Für den Seekrieg, der seiner Natur nach mit den Mitteln militärischer Gewalt allein das Kriegsziel fast niemals vollständig erreichen kann, gilt das ganz besonders. Man kann den Kampf gegen den feindlichen Seehandel nicht aus der Welt schaffen, ohne den Seekrieg abzuschaffen. Sehr treffend sagt v. Malzbahn: „Das Recht der Kriegführung den Mitgliedern der Staatengemeinschaft zu wahren, liegt im Interesse aller, und deshalb ist es nur folgerichtig, wenn man dem reinen Seekrieg das einzige Mittel, das er hat, um den Frieden zu erzwingen, international zugesteht: den Angriff auf den feindlichen Seehandel“.

Es gibt aber noch eine „Freiheit der Meere“, die in etwas anderem besteht als in papierenen Abmachungen. Und für diese sollen wir allerdings kämpfen bis zum äußersten. Das ist die Freiheit der See von der Tyrannei Englands. Es gilt für uns, die britische Macht in allen ihren Teilen und allen ihren Formen,

— um mit Moltke zu sprechen, „bis auf das Prestige“, — zu schwächen. Nicht allein für jetzt, sondern für die Dauer. Streben wir danach, daß uns das Meer in Zukunft tatsächlich freier werde als bisher. Aber nur für den Mächtigen ist das Meer frei, niemals für den Schwachen. Sorgen wir also dafür, daß wir Seemacht haben. Dann haben wir auch das freie Meer. Sorgen wir dafür, daß dieser Krieg England kleiner, uns größer macht. Sorgen wir dafür, daß wir Flottenstützpunkte in Übersee, vor allem, daß wir den Ausgang aus dem „nassen Dreieck“ gewinnen, daß wir die flandrische Küste und den sicheren Landweg zu ihr in die Hand bekommen. Dann werden wir für uns, aber auch für die unter Englands Willfür seufzenden Neutralen die Freiheit der Meere errungen haben, und die Welt wird aufatmen. Wir leben des frohen Glaubens, daß uns das gelingen wird. Denn einmal muß Karthago zerstört werden, und einmal wird es zerstört werden!

Druck der Königl. Universitätsdruckerei H. Stötz A. G., Würzburg.