

Wesen und Tragweite der Neutralitätsgesetze

K e d e

zum Antritt des Rektorats der Universität München
im Winter-Semester 1920/21

von

Dr. Reinhard v. Frank



M ü n c h e n 1921

J. Lindauer'sche Universitäts-Buchhandlung (Schöpping)

Wesen und Tragweite
der Neutralitätsgesetze

1863

von dem Verfasser des Lehrbuchs der Staatsrechtswissenschaft
in Bonn, Dr. Richard D. Franz

Dr. Richard D. Franz



Universitäts-Buchdruckerei Dr. C. Wolf & Sohn in München.

Hochansehnliche Versammlung!

Sehr verehrte Herren Kollegen und Beamte
der Universität!

Liebe Kommilitonen!

Es ist tief in der menschlichen Natur begründet, daß wir uns trauriger Ereignisse nur ungern erinnern. Denn sie im Gedächtnis wieder lebendig werden lassen heißt den Schmerz erneuern, den ihr Eintreten in der Wirklichkeit verursacht hat. So erklärt es sich, daß weite Kreise des deutschen Volkes fast gewaltsam das Andenken an den letzten Krieg unterdrücken.

Aber diese Abneigung gegen traurige Erinnerungen, so begreiflich sie sein mag, muß überwunden werden, wenn sie unvereinbar ist mit unseren Pflichten, mögen diese sittlicher oder politischer Natur sein. Die sittliche Pflicht fordert von uns die dankbare Ehrung unserer Kriegshelden und ihrer Leistungen. Ihr wird sich das deutsche Volk selbst dann nicht entziehen, wenn seine zukünftigen Schulbücher die Jahre 1914 bis 1918 mit Stillschweigen übergehen oder nur im pazifistischem Sinne erwähnen sollten. Die politische Pflicht aber verlangt, daß wir aus der Vorgeschichte des Krieges und aus ihm selbst die Lehren ziehen, deren Beobachtung für die weitere Entwicklung unseres Vaterlandes von Wert ist. Hierdurch eröffnet sich nicht nur für den Politiker, sondern auch für den Juristen ein weites Arbeitsgebiet. So hat man bei der Ausgestaltung der neuen Reichsverfassung von staatsrechtlicher Seite aus Sorge dafür getragen, daß die Entscheidung über Krieg und Frieden nicht mehr in den Händen einzelner weniger liegt und daß in die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten auch einem Teil der Reichstagsabgeordneten dauernd Einblick gewährt werden muß. Die Pflege dieser Beziehungen wird zwar

nach wie vor in erster Linie Sache des vernünftigen praktischen Blicks und des politisch geschulten Urteils, niemals aber völlig dem persönlichen Ermessen überlassen sein. Vielmehr ist die Tendenz der Entwicklung unverkennbar auf eine stärkere Bindung durch das Völkerrecht gerichtet. Bei der so ins Auge zu fassenden Fortbildung des Völkerrechts wird aber auch dessen Vertreter zum Worte kommen müssen und sich der Mitwirkung auch dann nicht entziehen dürfen, wenn er gegenüber völlig neu auftretenden Gedanken, wie den zur Gründung des Völkerbundes führenden eine abwartende Stellung einnimmt. Denn auch in den Instituten des älteren Völkerrechts ist manches vorhanden, was der genaueren Ausbildung nicht entraten kann.

Unter den zahlreichen hierher gehörenden Fragen wähle ich heute ein Problem aus dem Rechte der Neutralität. Dazu bestimmt mich folgende Erwägung. Bekanntlich hing der für uns verhängnisvoll gewordene Eintritt der Vereinigten Staaten von Amerika in den Weltkrieg eng mit der Frage der Neutralitätspflichten zusammen. Diese Frage ist alt. Sie wird wie in der Vergangenheit so auch in der Zukunft gestellt werden. Aber sie wird in späteren Kriegen ihre Spitze so lange gegen uns richten, als uns unsere Schwäche zur Neutralität zwingt und uns nicht einmal gestattet, den Vorwurf des Neutralitätsbruchs über uns ergehen zu lassen.

Bis zu einem gewissen Grade findet die Frage der Neutralitätspflichten ihre Antwort unmittelbar im geltenden Völkerrecht. Es erwartet von dem neutralen Staate nicht nur die vollste Passivität, sondern es verbietet ihm auch, gewisse Handlungen zu dulden. So darf es nach der Schlußakte der Haager Friedenskonferenz kein neutraler Staat zulassen, daß eine Kriegspartei Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch sein Gebiet führt, daß sie dort Anlagen zur Vermittlung des Verkehrs zwischen den Streitkräften herstellt oder vor dem Kriege von ihr errichtete Anlagen dieser Art benutzt. Im Seekriege darf der neutrale Staat nicht gestatten, daß in seinen Gewässern Akte der Kriegsführung vorgenommen, z. B. Preis gemacht werden; ebenso wenig darf er es dulden, daß eine Kriegsmacht auf seinem Gebiete Preisengerichte abhält oder in seinen Gewässern Kriegsschiffe über eine gewisse Zahl hinaus einlaufen

oder sie dort ausrüsten oder mit Heizungsmiteln über eine bestimmte Menge hinaus versehen läßt.

Aber mit derartigen Bestimmungen des Völkerrechts ist das Problem aus zwei Gründen nicht erschöpfend gelöst. Zunächst deshalb nicht, weil das Völkerrecht nicht imstande ist, die Untertanen der Staaten zu binden, noch auch den Staaten gegenüber ihren Untertanen Rechte beizulegen. Denn es ermächtigt und verpflichtet nach der weitaus herrschenden und die Praxis bestimmenden Lehre nur die Staaten in ihren Beziehungen zu einander. Der Einzelne ist keinem andern Rechte unterworfen als dem seines eigenen und des Aufenthaltsstaats, und die Befugnisse, die der Staat gegenüber dem Einzelnen geltend machen will, vermag er nur auf staatliches, niemals auf Völkerrecht zu gründen. Das völkerrechtliche Verbot, bestimmte Handlungen zu dulden, kann der Staat also nur unter der Voraussetzung befolgen, daß er nach seinem eigenen Rechte zur Hinderung befugt ist. Diese Voraussetzung wird gegenüber den Angehörigen einer fremden Kriegsmacht ohne weiteres zutreffen; sobald wir uns aber die eigenen Untertanen des Staates als Täter oder Gehilfen denken, muß die Hinderungsbefugnis auf innerstaatlichem, auf Landesrecht beruhen. Nun erklärt allerdings die neue Reichsverfassung in Art. 4, daß die allgemein anerkannten Sätze des Völkerrechts ohne weiteres auch Landesrecht sind. Aber ganz abgesehen davon, daß ein derartiger Satz keineswegs überall, sondern nur in einzelnen Staaten Geltung hat, ist der Kreis der durch ihn rezipierten völkerrechtlichen Sätze sehr unbestimmt umgrenzt. Ob das Deutsche Reich zur Verhinderung einer Handlung schon dadurch berechtigt werden soll, daß es sie nach Völkerrecht nicht dulden darf, ist zum mindesten zweifelhaft. Nun stellt aber die Haager Konferenz in einzelnen Richtungen noch strengere Anforderungen an den neutralen Staat. Werden nämlich auf dessen Gebiet im Interesse einer kriegsführenden Macht Kombattantenkorps gebildet oder Werbestellen eröffnet, so ist die Pflicht des Staates nicht nur eine vorbeugende, sondern auch eine repressive, d. h. er muß mit Strafe vorgehen. Davon aber, daß in derartigen oder andern Fällen das staatliche Strafrecht einfach auf die Bestimmungen des

Völkerrechts gestützt werden könnte, darf auch im Deutschland der Zukunft keine Rede sein.

Der zweite Grund, weshalb das Völkerrecht für den einzelnen Staat wenigstens nicht schlechthin ausreicht, ist folgender:

Es kann sein, daß ein Staat sich sagen muß: Zwar bin ich kraft Völkerrechts nicht verpflichtet, dieser oder jener Handlung entgegenzutreten, ich darf es beispielsweise dulden, daß meine Untertanen einer Kriegspartei Munition zuführen oder in ihre Dienste treten, aber es wäre unflug von mir, wenn ich es dulden wollte. Denn dagegen ist kein Kraut gewachsen, daß gerade aus diesem Grunde Reibungen mit der benachteiligten Kriegsmacht entstehen, die sie unter Umständen sogar zur Kriegserklärung gegen mich veranlassen können.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß landesrechtliche Bestimmungen darüber, wie ein Staat im Falle eines Krieges zwischen Dritten seine Neutralität wahren will, teils aus Rechts-, teils aus Zweckmäßigkeitsgründen angezeigt sein können. Aus Rechtsgründen deshalb, weil er die Verpflichtungen, die ihm das Völkerrecht auferlegt, nur auf diesem Wege zu erfüllen vermag, aus Zweckmäßigkeitsgründen, weil er es für erforderlich hält, seine Neutralität in weiterem Maße zu sichern, als das Völkerrecht verlangt. Für beide Fälle scheint mir der Ausdruck Neutralitätsgesetze passend. Unter diesen Begriff rechne ich mithin alle Gesetze, durch die der Staat für den Fall eines Krieges zwischen dritten Mächten sein eigenes Verhalten oder das der Einzelnen im Interesse seiner Neutralität regelt.

Prüfen wir das deutsche Recht daraufhin, ob es durch derartige Gesetze den Neutralitätspflichten und den Neutralitätsinteressen des Reichs Rechnung trägt, so kann die Antwort nicht schlechthin bejahend ausfallen. Der Sachverhalt ist vielmehr der, daß wir zwar eine Reihe von Bestimmungen haben, die zum Schutze der Neutralität angewendet werden können, aber keine, die speziell bestimmt wären, ihm zu dienen. Das läßt sich am einfachsten an den Strafgesetzen veranschaulichen. Rüstet jemand auf deutschem Gebiete eine Expedition aus, die in den Krieg mit dritten Staaten eingreifen soll, so macht er sich allerdings nach § 127 des Reichs-

strafgesetzbuches verantwortlich. Über diese Stelle spricht von einem Kriege und von Neutralitätsschutz mit keinem Wort. Sie droht vielmehr Strafe nur deshalb an, weil sie die eigenmächtige Bildung bewaffneter Scharen mit dem Interesse der inneren Ruhe und Ordnung für unverträglich hält, und wenn sie auch auf die hier zu betrachtenden Fälle paßt, so ist das jedenfalls kein beabsichtigtes Ergebnis. Ebenso liegen die Dinge, wenn jemand auf deutschem Boden für eine kriegsführende Macht eine Werbestelle eröffnet. Er ist dann zwar gemäß § 141 des Reichsstrafgesetzbuches haftbar, aber die eigentliche Tendenz dieser Bestimmung ist keineswegs der Schutz der Neutralität, sondern die Erhaltung der Wehrkraft für das eigene Land. Deshalb findet denn auch der Umstand, daß der Täter durch seine Neutralitätsgefährdung Deutschland vielleicht in einen Krieg gestürzt hat, in der Höhe der Strafdrohung längst keinen gebührenden Ausdruck.

Man kann also kurz sagen, daß die deutsche Gesetzgebung die Neutralität bis jetzt noch nicht als ein Rechts'gut anerkannt hat. Das ist umsomehr zu verwundern, als ein Teil der älteren deutschen Strafgesetzbücher diese Anerkennung in gewissem Umfange aussprach. Seit den 40er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist aber der Faden der Entwicklung abgerissen und auch von dem Entwurf zu einem neuen deutschen Strafgesetzbuch nicht aufgenommen worden. Wenn trotzdem die beiden Neutralitätserklärungen, die das Reich erlassen hat, nämlich die im russisch-japanischen Kriege von 1904 und die im russisch-polnischen Kriege von 1920, von der Verpflichtung zum Unterlassen solcher Handlungen sprechen, die der Neutralität Deutschlands zuwiderlaufen, so fragt man vergebens, worauf sich diese Verpflichtung gründen soll.

Vielleicht haben sich früher die Gesetzgeber, sofern ihnen das Problem überhaupt zum Bewußtsein gekommen ist, damit getröstet, daß für Deutschland kein Anlaß bestehe, Stellung zu ihm zu nehmen. Denn unmittelbar praktische Bedeutung erlangt es hauptsächlich in den an das Meer angrenzenden Staaten. Deren Anzahl aber war in Deutschland gering, und sämtliche Staaten waren nach innen so straff organisiert, daß bedenkliche Neutralitätsgefährdungen jedenfalls tatsächlich verhindert werden konnten.

Diese Straffheit der Organisation fehlt aber dem Deutschland der Gegenwart ganz und gar, und es wird deshalb den Weg der gesetzlichen Regelung auf die Dauer umso weniger umgehen können, als ihn auch andere Staaten in wachsender Zahl eingeschlagen haben.

Dabei befremdet es auf den ersten Blick, daß an der Spitze dieser Staaten die Nordamerikanische Union steht. Aber man braucht nur deren geographische, kulturelle und politische Verhältnisse ins Auge zu fassen, um die Erklärung zu finden. Sie lagen und liegen genau umgekehrt wie in Deutschland: eine große Meeresküste, eine wenig ausgebildete Staatsgewalt und eine fluktuierende, zu Abenteuern neigende, eifersüchtig auf ihre Freiheit pochende Bevölkerung. Dazu das ängstliche Bestreben der führenden Staatsmänner, die neugegründete Republik vor äußeren Reibungen zu bewahren. So sind es die Vereinigten Staaten von Amerika, denen wir, wenn auch nicht die Idee der Neutralitätsgesetze, so doch ihre erste umfassende Verwirklichung verdanken.

Im Mittelpunkt der Vorgeschichte dieses Ereignisses steht der Handels- und Freundschaftsvertrag, den die nordamerikanischen Kolonien am 6. Februar 1778 mit Frankreich zum Danke dafür abgeschlossen hatten, daß dieser Staat ihre Unabhängigkeit anerkannte. In dem Vertrage erhielt Frankreich das Zugeständnis mannigfacher Bevorzugungen, so das Recht, Prisen in die amerikanischen Häfen einzuführen, während umgekehrt den Feinden Frankreichs die Einfuhr ihrer Prisen versagt wurde. Als nun Frankreich selbst zu der republikanischen Staatsform übergegangen und der Bedrängnis der Koalitionskriege ausgesetzt war, bemühte es sich, die Sympathien mit dem jungen amerikanischen Staatswesen in die Tat umzusetzen. In diesem Sinne war namentlich der französische Gesandte in den Vereinigten Staaten, der „citizen“ Genet tätig. Er verstand es, die Abneigung der Bevölkerung gegen England, den Hauptfeind Frankreichs, auszunutzen und ganze Distrikte auf die französische Seite hinüberzuziehen. Im Gegensatz dazu war die Politik des leitenden Staatsmannes Washington darauf gerichtet, zwar die Handelsbeziehungen zwischen der Union und Europa zu fördern, sie aber von dem

politischen Getriebe der alten Welt fernzuhalten. Deshalb ließ er im Jahre 1793 eine Proklamation ergehen, in der er vor der Unterstützung der kriegführenden Mächte warnte und für den Fall des Zuwiderhandelns gerichtliche Verfolgung in Aussicht stellte. Bald aber führte das skrupellose Vorgehen Gennets zu ernstern Konflikten. Er kaperte englische Schiffe, ermächtigte die französischen Konsuln, Preisengerichte auf amerikanischem Boden abzuhalten, und ließ dann die beschlagnahmten Schiffe gegen England kreuzen. Hierüber beschwerte sich selbstverständlich der englische Gesandte. Er setzte es durch, daß Washingtons Staatssekretär Jefferson, obwohl er stark mit Frankreich sympathisierte, gegen das Verhalten Gennets und seiner Organe Protest einlegte. Auf der anderen Seite aber ist es wohl Jeffersons Einfluß zuzuschreiben, daß man innerhalb der Vereinigten Staaten die Proklamation Washingtons mehrfach als ungültig ansah. Kam es je zu einer gerichtlichen Verfolgung, so versagten die Geschworenen. Dieser Umstand drängte dazu, den Weg der eigentlichen Gesetzgebung zu beschreiten. So entstand im Jahre 1794 in der Act in addition to the act for the punishment of certain crimes against the United States das erste umfassende Neutralitätsgesetz der Welt.

Seine Probezeit mußte es besonders in den Unabhängigkeitskämpfen bestehen, die die südamerikanischen Kolonien gegen ihre Mutterländer Spanien und Portugal führten. Dabei zeigten sich bald Lücken des Gesetzes. Namentlich beklagte sich Portugal darüber, daß in den nordamerikanischen Häfen Kaper ausgerüstet wurden, die unter der Flagge der revolutionären Kolonien segelten, und diese Beschwerde gab den unmittelbaren Anlaß zur Ergänzung des Gesetzes durch eine neue Act vom 3. März 1817, die am 28. April 1818 mit der älteren vereinigt, in dieser Form 1878 den Revised Statutes einverleibt und 1909 in den Criminal Code aufgenommen wurde. Hiernach ist mit Geld oder mit Gefängnisstrafe bis zu drei Jahre strafbar:

1. der Bürger der Vereinigten Staaten, welcher in deren Gebiet einen Auftrag einer kriegführenden Macht übernimmt und ausführt;

2. jedermann, der sich im Gebiete der Vereinigten Staaten für den Dienst einer kriegsführenden Macht anwerben läßt oder einen anderen anwirbt;
3. jedermann, der im Gebiete der Vereinigten Staaten ein Schiff für eine kriegsführende Macht ausrüstet oder bewaffnet oder mit einem Patent versieht;
4. den Bürger der Vereinigten Staaten, der irgendwo das gleiche tut;
5. jedermann, der im Gebiete der Vereinigten Staaten ein Schiff einer kriegsführenden Macht mit Geschützen versieht und endlich
6. jedermann, der im gleichen Gebiete eine militärische Expedition zu Gunsten einer kriegsführenden Macht veranstaltet oder fördert.

Zu diesen repressiven Bestimmungen tritt eine Reihe anderer präventiven Charakters. Sie bestehen im wesentlichen darin, daß teils der Präsident, teils der collector of the customs das Recht erlangt, Schiffe anzuhalten, die auf eigene Faust kriegerische Unternehmungen machen oder in den Dienst einer kriegsführenden Macht gestellt werden sollen. Diese Befugnisse hat später eine Act vom 10. März 1838 genauer ausgebaut und erweitert. Sie geht auf das Betreiben Englands zurück, das sich beschwert fühlte, weil sich im Jahre 1837 während des Aufstandes in Kanada Distrikte der Vereinigten Staaten mit Rat und Tat auf die Seite der Insurgenten geschlagen hatten.

Der so in Umrissen geschilderte Rechtszustand ist im Laufe der Zeit wiederholt angefochten worden. Namentlich setzte in der Mitte der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine rückläufige Bewegung ein. Zu jener Zeit herrschte in den nördlichen Staaten der Union eine sehr erregte Stimmung gegen England wegen dessen Verhaltens im Sezessionskriege. Als nun im Mai 1866 die Fenier einen Einfall in Kanada unternommen hatten, legte eine Kommission des Repräsentantenhauses, einen Gesetzentwurf vor, der eine Beschränkung der Act von 1818 enthielt, aber schließlich scheiterte. Umgekehrt war in den Dezennien, die dem Weltkriege vorangingen, die Stimmung mehr auf eine

Erhöhung des Neutralitätsschutzes gerichtet. So lenkte schon im Jahre 1884 aus Anlaß der Unruhen in Kanda der Präsident Arthur die Aufmerksamkeit des Kongresses auf die Frage, ob es nicht angezeigt sei, die Act von 1818 dahin zu erweitern, daß die von ihr erwähnten Handlungen schlechthin auch bei Begehung im Ausland strafbar sein sollten. Besonders aber entstand unter den Auspizien von Carnegie eine Bewegung, die der grundlegenden Act den Vorwurf machte, daß sie den internationalen Verpflichtungen nicht genüge.

Die Entwicklung der Dinge während des Weltkrieges hat dieser Bewegung recht gegeben. Schon alsbald nach dem Beginn der Feindseligkeiten in Europa fiel es der amerikanischen Regierung auf, daß eine große Anzahl von Schiffen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Neutralitätsgesetze angeklagt wurde. Deshalb verschärfte eine Joint Resolution vom 4. März 1915 die präventiven Bestimmungen gegen die Ausfahrt von Schiffen, die im Verdacht stehen, Brennmaterial, Waffen, Munition, Proviant oder Mannschaften zur Unterstützung einer Kriegspartei an Bord zu haben. Aber damit war nur der erste Schritt getan. Der Attorney General Gregory beantragte nämlich den Erlass von nicht weniger als 18 Acts, um den Vereinigten Staaten die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen zu erleichtern, ihre Neutralität zu wahren und sie vor inneren Unruhen zu schützen. Noch bevor dieser Anregung entsprochen wurde, trat Nordamerika in den Krieg ein, fand aber während dessen Dauer Zeit zum Erlass einer Act über die auswärtigen Beziehungen vom 15. Juni 1917. Sie geht in ihren 13 Titeln weit über das Gebiet der Neutralitätsgesetze hinaus und kann im ganzen als ein Gesetz gegen den Landesverrat bezeichnet werden. Speziell mit der Neutralität befaßt sich der fünfte Titel. Er enthält in erster Linie eine Verschärfung der Präventivbestimmungen. So wird der Präsident ermächtigt, zur Durchführung der Act, Land- und Seetruppen in Anspruch zu nehmen. Auch kann er das gleiche tun, um fremde Schiffe je nach Umständen zur Ausfahrt oder zum Bleiben zu zwingen. Ferner finden sich interessante Strafdrohungen, darunter eine gegen die Angehörigen einer kriegsführenden Macht, die es

unternehmen, ein in den Vereinigten Staaten festgehaltenes Schiff auslaufen zu lassen. Alles das aber tritt zurück hinter der nunmehr ausgesprochenen Befugnis des Präsidenten, den Handel mit Konterbande zu verbieten. Zwar erlangte er diese Befugnis nicht schlechthin, sondern nur für den Fall, daß der Konterbandehandel im Widerspruch zu den Gesetzen oder den Verträgen oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vereinigten Staaten stehen würde. Aber die Entscheidung darüber, ob eine dieser Voraussetzungen zutrifft, wird doch in seine Hände gelegt und der von den Vereinigten Staaten seit 1793 mit großer Entschiedenheit vertretene Standpunkt, daß das Verbot des Konterbandehandels über die Lieferung von Schiffen und die Ausrüstung eines Kriegsschiffes hinaus eine unerträgliche Härte und deshalb undurchführbar sei, wird nicht mehr aufrechterhalten.

Alles in allem wird man in dem Erlaß des neuen Gesetzes das Geständnis sehen dürfen, daß die Vereinigten Staaten ihre Neutralitätspflichten gegenüber den Mittelmächten denn doch nicht in dem Sinne erfüllt haben, wie sie es bei loyaler Berücksichtigung aller Umstände hätten tun müssen, und damit das weitere Geständnis, daß ihre Gesetzgebung hinter den Anforderungen des Völkerrechts zurückgeblieben ist. Eben darum kann man von einem Erfolg der Bestrebungen Carnegies sprechen.

Doch ich beabsichtige nicht, mit den Amerikanern zu rechten, um so weniger, als in der Neutralitätsgesetzgebung der Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung zu suchen ist. Es war das englische Mutterland, das den Spuren der amerikanischen Gesetzgebung folgte, weil es nur so der politischen Lage glaubte entsprechen zu können, die durch den Freiheitskampf der spanischen Kolonien geschaffen worden war.

Schon das ältere englische Recht hatte das Eintreten in ausländische Kriegsdienste von der Genehmigung der Krone abhängig gemacht, im übrigen aber es bei Strafe verboten. Nun legte im Jahre 1819 der Attorney General den Entwurf einer Act vor, die an Stelle der älteren Gesetze treten sollte, gleichzeitig aber auch andere militärische Unterstützung kriegsführender Mächte mit Strafe bedrohte. Da nun der Eintritt in fremde Dienste, das

„Sich-anwerben-lassen“, das „enlistment“ den Zusammenhang mit dem älteren Recht herstellte, so bezeichnete man den Entwurf als Foreign Enlistment Bill.

Nach der amtlichen Begründung war der Anlaß ihn einzubringen dadurch gegeben, daß die älteren Bestimmungen Strafe nur dann androhten, wenn die unterstützte Macht ein anerkannter fremder Staat, aber nicht, wenn er nur ein De-facto-Staat war.

In beiden Häusern stieß die Bill auf lebhaften Widerstand. Man erklärte, daß die De-facto-Staaten, von denen die Begründung sprach, einfach die spanischen Kolonien seien und daß also die Absicht der Regierung dahin gehe, das als tyrannisch verschrieene Mutterland gegen die aufständischen Südamerikaner zu unterstützen, obgleich doch alle englischen Sympathien auf deren Seite seien. Nur um einen Vorwand handle es sich, wenn die Regierung von Neutralitätspflichten spreche; in Wahrheit nehme sie durch den Entwurf ausgesprochene Partei. Überdies: wie könne man es all den Leuten in England, die seit 20 Jahren das Kriegswesen und nichts als dieses verstehen, wie könne man es ihnen verwehren, Dienste zu nehmen, wo es ihnen gefalle? Sei nicht das Vaterland an der Erhaltung des kriegerischen Geistes interessiert? Einer der bedeutendsten englischen Heerführer habe ja erklärt, daß er seine militärischen Kenntnisse ausschließlich dem Dienste unter französischen Fahnen verdanke!

In der That mußte die Regierung zugeben, daß die Bill auf Unregung Spaniens zurückzuführen sei. Trotzdem und trotz dem Widerstande von militärischer und kommerzieller Seite wurde sie nach langen Kämpfen im Jahre 1819 mit einigen Änderungen zum Gesetz erhoben.

Aber der Widerstand dauerte fort. So lief im Jahre 1823 eine Petition bei dem Parlament ein, die unter Hinweis auf die bedeutende Schädigung des Handels um Zurücknahme der Act ersuchte. Die Eingabe wurde unter andern von dem Abgeordneten Hobhouse vertreten. Er erklärte die Aufhebung des Gesetzes für geboten, weil es erlassen sei, „um England mit jener rucklosen Liga zu verbünden, die unter dem Namen der heiligen Allianz gegen die Glückseligkeit der Völker geschmiedet wurde“. Andere

fanden in dem Gesetz einen unerhörten Eingriff in die persönliche Freiheit und warfen ihm vor, daß es eben deshalb nur eine papierene Existenz haben werde. Denn tatsächlich sei es doch nicht imstande, den Eintritt in fremde Kriegsdienste zu verhindern. Auch sei es unvereinbar mit den Handelsinteressen.

Das erste dieser Argumente, daß nämlich die Act einseitig um Spaniens willen erlassen sei, wies der nunmehr an der Spitze der Regierung stehende Minister Canning zurück. Es habe sich, so führte er aus, im Jahre 1817 für England gar nicht um die Unterstützung Spaniens gegen seine Kolonien, sondern umgekehrt um die Unterstützung der letzteren gegen Spanien gehandelt. England habe nämlich im Friedensvertrag von 1814 Spanien versprochen, sich jeder Förderung seiner Kolonien in ihrem Kampfe gegen das Mutterland zu enthalten. Es habe also zwar nicht den Kolonien gegen Spanien, wohl aber diesem gegen jene helfen dürfen. Nachdem aber die Kolonien tatsächlich die Selbständigkeit erlangt hätten, sei es Englands Aufgabe gewesen, seine Neutralität nach beiden Seiten hin zu wahren. Der Zweck der Bill sei also der gewesen, den Eintritt in spanische Kriegsdienste zu verhindern.

Daß Canning, der übrigens erst im Jahre 1822 an die Spitze der Geschäfte getreten war, mit diesen Sätzen die wahren Motive zum Erlaß der Act wiedergegeben hätte, wird man nicht behaupten dürfen. Auch die neuere englische Literatur führt sie, soweit ich sehe, übereinstimmend auf ein Entgegenkommen gegenüber Spanien zurück. Eine andere Frage ist aber die, ob das Gesetz, nachdem es einmal da war, nicht nach beiden Seiten hin wirkte. Canning war es ja, der im Jahre 1823 die Anerkennung der spanischen Kolonien als selbständiger Staaten durchsetzte, und das stolze Wort sprach, daß er die neue Welt ins Leben gerufen habe. Ihm diente die Foreign Enlistment Act, um das Drängen der heiligen Allianz auf Unterstützung des spanischen Mutterlandes zurückzuweisen und einen Konflikt mit den Vereinigten Staaten zu verhindern, die sich soeben durch die Monroedoktrin eine Einmischung in amerikanische Verhältnisse energisch verbeten hatten.

Über Canning brauchte das Gesetz auch zur Unterstützung seiner europäischen Politik. Seitdem es erlassen, hatten sich

die Verhältnisse in Spanien wesentlich geändert. Ferdinand VII. hatte aufgehört ein absoluter Monarch zu sein, und der Umstand, daß ihm die Cortez eine liberale Verfassung abgenötigt hatten, ließ bei der heiligen Allianz den Wunsch entstehen, sich zu gunsten des absoluten Königtums in die inneren Verhältnisse Spaniens einzumischen. Dem war Canning auf dem Kongreß von Verona im Jahre 1822 mit Erfolg entgegengetreten, insofern er eine Kollektivintervention verhindert hatte. Aber was er nicht verhindern konnte, war die Einmischung Frankreichs. Sie rief in England eine starke Verstimmung hervor. Da nun die Gegner der Foreign Enlistment Act aus ihrer Entrüstung gegen Frankreich kein Hehl machten und das Gesetz gerade deshalb angriffen, weil es die Engländer verhindere, gegen Frankreich zu kämpfen, ja, zum Teil geradezu die Kriegserklärung forderten, so ließ sich die friedliebende Mehrheit des Hauses durch Canning überzeugen, daß die Act zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Sicherheit des Landes nicht entbehrt werden könne.

Das Gesetz blieb also in seinem Bestand erhalten. Daß es aber eine starke Waffe in der Hand der Regierung war und nach deren Belieben in diesem oder jenem Sinne gebraucht werden konnte, zeigte sich ein Jahrzehnt später wiederum bei den Verhältnissen in Spanien.

Schon unter dem liberalen Grafen Grey hatte am 12. April 1834 England mit Frankreich und den beiden Staaten der pyrenäischen Halbinsel die Quadrupel-Allianz geschlossen, die auf Bekämpfung der Karlisten gerichtet war. Auf Grund dieser Allianz war am 4. August desselben Jahres ein Vertrag zustande gekommen, durch den sich England gegenüber ihrer katholischen Majestät zu militärischer Unterstützung verpflichtete. Die englische Regierung erfüllte den Vertrag in der Art, daß sie einer großen Anzahl von Personen den Eintritt in spanische Dienste gestattete. Auf diesem Wege war die Bildung einer englischen Legion möglich geworden, die auf dem spanischen Kriegsschauplatz gegen die Karlisten in Aktion trat. Dieser Umstand führte am 24. Juni 1835 im Unterhaus zu einer Interpellation des Whigministeriums. Naturgemäß waren es besonders die Hochtories, von denen der Angriff gegen die Regierung ausging. Aber der Angriff richtete sich diesmal nicht gegen

das Gesetz als solches, sondern nur dagegen, daß die Regierung das Dispensrecht zur Bekämpfung des Legitimitätsprinzips verwendete.

Führten diese Angriffe nicht zu einer Änderung des Rechtszustandes, so blieb das Gesetz doch immer unbeliebt. Erst während des amerikanischen Bürgerkriegs trat ein Umschlag der Stimmung ein. Zwar war man nach wie vor mit dem Gesetz unzufrieden, aber was man ihm vorwarf, war nicht mehr wie bis dahin seine Strenge, sondern seine Lückenhaftigkeit; denn es sei nicht imstande gewesen, die Südstaaten der amerikanischen Union an der Erbauung von Kriegsschiffen in den englischen Häfen zu verhindern, ein Umstand, der England in einen Konflikt mit den Nordstaaten gebracht hatte und später in der Entscheidung des berühmten Alabamafalls zu seinem Nachteil ausfiel. Man drängte also auf Ergänzung des Gesetzes und erwirkte im Jahre 1867 die Einberufung einer Reformkommission. Diese stellte im allgemeinen das amerikanische Recht als Vorbild auf, trat aber namentlich dafür ein, daß im Falle englischer Neutralität es nicht nur strafbar sein solle, auf englischem Boden Schiffe für den Krieg auszurüsten und zu bewaffnen, sondern auch zu erbauen. Trotz entschiedenem Widerstand aus den Kreisen der Schiffbauer wurde ein in diesem Sinne nach Ausbruch des deutsch-französischen Krieges von 1870 vorgelegter Entwurf zum Gesetz erhoben. Die erwähnte Anlehnung an das amerikanische Recht überhebt mich der Notwendigkeit, näher auf den Inhalt einzugehen. Von den immerhin vorhandenen Abweichungen ist besonders die erwähnenswert, daß das englische Gesetz zwar nicht alle, aber doch eine große Anzahl der regelmäßig verbotenen und strafbaren Handlungen dann erlaubt, wenn sie mit Genehmigung der Krone vorgenommen werden.

Seit dieser Ergänzung hat sich das Völkerrecht namentlich durch die Haager Konferenzen weiter entwickelt und dadurch die englische Gesetzgebung überholt. Zur Beseitigung dieses Mangels legte die Regierung im Jahre 1912 dem House of Lords den Entwurf eines neuen Gesetzes vor. Aber da diese Körperschaft den Haager Beschlüssen überhaupt abgeneigt gegenüberstand, so sah sich die Regierung genötigt, ihren Entwurf zurückzuziehen.

Im ganzen hat das von den Vereinigten Staaten inaugurierte und von England übernommene System der umfassenden und auf die Dauer berechneten Neutralitätsgesetze, soweit ich sehe, kaum Nachahmung gefunden. Nur Dänemark hat unmittelbar nachdem Ausbruch des Weltkrieges, am 2. August 1914, ein derartiges Gesetz erlassen, sehr bald aber eine Reihe von Nachträgen hinzufügen müssen. Im übrigen begnügen sich die Staaten teils mit Einzelbestimmungen, teils mit Gelegenheitsgesetzen von vorübergehender, nur für einen bestimmten Krieg berechneten Gültigkeitsdauer.

In der Tat läßt sich gegen jedes Neutralitätsgesetz das Bedenken geltend machen, daß es eine zu starke Bindung des Staats in sich schliesse. So kann das Verbot des Konterbandehandels die Folge haben, daß sich der Staat der Möglichkeit beraubt, im Tauschverkehr Waren zu erhalten, deren er zur Ernährung seines Volkes unbedingt bedarf. Macht er aber nach dem Beispiel Englands seine Verbote durch Zulassung des Dispenses elastischer, so setzt er sich gerade durch die Erteilung des Dispenses dem Vorwurf des Neutralitätsbruches aus.

Man kann auch das Problem von der andern Seite aus betrachten und die Frage aufwerfen, ob ein einigermaßen erschöpfendes Neutralitätsgesetz überhaupt möglich ist. Die Erfahrungen des Weltkrieges sprechen dagegen. Sie haben unsern Blick in ungeahntem Maße erweitert und die alte Regel bestätigt, daß das Leben Er-scheinungen bietet und Fragen aufwirft, die keine Phantasie, auch nicht die des weisesten Gesetzgebers vorauszusehen vermag.

Das ist in erster Linie auf das Konto der Technik zu setzen. Bevor es Unterseeboote gab, konnte kein Staat auf Bestimmungen über ihre Zulassung in seinen Gewässern verfallen. Das Verbot der Einfuhr von Brieftauben, wie es die schwedische Kundgebung vom 3. August 1914 ausspricht, war vor der Ausbildung des Brieftaubenwesens undenkbar, und das schwedische Gesetz vom 7. September des gleichen Jahres hätte den Verkehr mit Luftschiffen nicht untersagen können, wenn es nicht damals schon Luftschiffe gegeben hätte.

Ferner bleibt die Voraussicht des grünen Tisches stets zurück hinter der durch die Not des Augenblicks angespornten Erfindung von Kriegslisten. So ließ sich nicht von vornherein mit der von

der Entente beliebten Bewaffnung der Handelschiffe rechnen. Sie führten zu einem erregten Notenwechsel zwischen England und Frankreich auf der einen Seite und den Niederlanden auf der andern, weil es zweifelhaft war, ob die bewaffneten Handelschiffe unter den Begriff der „den Kriegsschiffen gleichgestellten“ fielen, die nach der Neutralitätserklärung Hollands von seinen Küstengewässern ausgeschlossen waren.

Ähnlich steht es mit den Verboten, die der neutrale Staat an die Einzelnen richtet. Hier hat der Weltkrieg gelehrt, daß die Beziehungen zu den Streittheilen schon durch die bloße Parteinahme gefährdet werden kann, auch wenn sie nicht zur kriegerischen Unterstützung führt. Diese Erfahrung machte besonders die Schweiz, und sie hatte darunter umsomehr zu leiden, als sie befürchten mußte, selbst in zwei Lager gespalten zu werden. Deshalb sah sich die Eidgenossenschaft im Juli 1915 zu einer Verordnung veranlaßt, nach der bestraft wird, wer öffentlich in Wort oder Schrift, Bild oder Darstellung ein fremdes Volk, dessen Oberhaupt oder dessen Regierung in der öffentlichen Meinung herabwürdigt oder dem Haß oder der Verachtung preisgibt. Kurz vorher hatte es der Kanton Freiburg mit Strafe bedroht, öffentlich Abzeichen zu tragen, die nicht an die Farben der schweizerischen oder kantonalen Fahnen erinnern.

Endlich ist die Frage, wie sich der neutrale Staat gegen die Parteinahme seiner Untertanen schützen kann, während des Weltkrieges zu der andern gesteigert worden, wie er die Untertanen und sich selbst vor dem Zwang zur Parteinahme sichern soll. Wollten nämlich unsere Feinde ihre Absperrungsmaßregeln gegenüber Deutschland wirksam machen, so mußten sie dafür sorgen, daß die Waren, die sie in die neutralen Länder einführten, nicht von dort aus ihren Weg nach Deutschland fanden. Zu diesem Zwecke bildeten ihre Agenten besondere Überwachungs-gesellschaften, von denen die unter der abkürzenden Bezeichnung *WOC* bekannte *Niederlandsche Overzees-Trustmaatschappij* geradezu ein Staat im Staate wurde. Die Schweiz errang sich durch Gründung der *Société Suisse de Surveillance économique* wenigstens das Recht der Oberaufsicht, aber anscheinend hat es nur Schweden durch seine *Lex Transito* vom 17. April 1916 verstanden, die Unabhängigkeit

seines Handels in einer Weise zu sichern, die mit den Regeln des Völkerrechts vollständig übereinstimmt.

Beachtet man, daß die verschiedenen Staaten das Problem des Neutralitätsschutzes während des Weltkrieges in sehr verschiedenem Sinne erledigen mußten, wie es gerade die Konstellation in örtlicher, zeitlicher und wirtschaftlicher Beziehung forderte, so gelangt man zu dem Schlusse, daß ein wirklich erschöpfendes, allen Lagen und Bedürfnissen Rechnung tragendes Neutralitätsgesetz kaum möglich ist. Aber mit diesem negativen Ergebnis läßt sich die Frage nicht abtun. Denn namentlich alle an das Meer grenzenden und alle schwächeren Staaten haben an der positiven Erledigung ein so großes Interesse, daß sie lieber Mängel der Gesetzgebung in den Kauf nehmen als ganz auf die gesetzliche Regelung verzichten werden. Der Beweis dafür liegt in der Tatsache, daß gerade in der neuesten Zeit mehrere ausländische Gesetze und Gesetzentwürfe Strafdrohungen gegen die von Privatpersonen ausgehende Gefährdung der Neutralität aufgenommen haben. Das gilt namentlich für die während des Weltkrieges in Dänemark und der Schweiz ausgearbeiteten Entwürfe zu neuen Strafgesetzbüchern.

In der Tat ist es eine einseitige Betrachtungsweise, wenn man in einem Neutralitätsgesetz lediglich eine die internationale Stellung des Staates schwächende Einengung seines freien Ermessens sieht. Vielmehr liegt in der Bindung, die das Gesetz mit sich bringt, auch eine Kräftigung nach außen hin. Denn wenn es den Behörden verbietet, bestimmte Handlungen einer kriegsführenden Macht zu dulden, so kann diese die Hinderung nicht als eine Unfreundlichkeit auffassen, und eine gewisse Bindung der Untertanen hat namentlich die Bedeutung, daß sie den Staat vor dem Vorwurf schützt, es mit seinen internationalen Verpflichtungen leicht zu nehmen.

Den Forderungen des Augenblicks aber kann das Gesetz dadurch Rechnung tragen, daß es zum Teil als Blankettgesetz auftritt, d. h. bestimmte Behörden mit dem Recht ausstattet, jetzt noch unbenannte Handlungen im Interesse der Neutralität zu verbieten.

So bietet ein Neutralitätsgesetz nicht nur die Grundlage für die Erfüllung der Neutralitätspflichten, sondern es ist auch geeignet, der Politik nach außen hin Festigkeit zu geben und den Staat

dadurch vor diplomatischen oder gar kriegerischen Verwicklungen zu schützen.

Der Frage nach dem Erlaß eines Neutralitätsgesetzes könnte sich der deutsche Gesetzgeber nur dann entziehen, wenn die Zeit des ewigen Friedens hereingebrochen wäre: gibt es keinen Krieg mehr, so hat auch der Begriff der Neutralität in dem hier interessierenden Sinne seine Bedeutung verloren. Aber hierauf unsere Gesetzgebung und namentlich unsere Politik einzustellen, wäre nur ein Zeichen dafür, daß unsere Heimat nicht die Wirklichkeit, sondern die Welt der Träume ist. Die Wirklichkeit aber zeigt uns bei den fremden Völkern den alten Willen zur Macht genau wie zuvor, bei dem unsrigen Zerrissenheit und Schwäche wie nie zuvor. Die Schläge feindlicher Schicksalsmächte haben nicht nur wie in Beethovens fünfter Symphonie an unsere Pforte gepocht, sondern uns ins tiefste Mark getroffen. So hat sich das Drama für uns zur Tragödie gewandelt. Aber wir glauben es nicht und können es nicht glauben, daß der Vorhang auf immer gefallen sei. Er wird sich, wenn auch langsam, in demselben Tempo heben, in dem wir selbst von unserer Zerrissenheit genesen. Wiederum gilt unserem Volke das Wort, das ihm vor hundert Jahren May v. Schenkendorf zurief:

Haß und Argwohn müßt ihr dämpfen,
Geiz und Neid und böse Lust.

In den inneren Kämpfen kann und soll uns kein Gesetz die Neutralität verbürgen. Um so mehr müssen wir nach Gerechtigkeit streben. Vieles haben die Reichen und vielleicht auch die geistigen Arbeiter verschuldet. Aber wir können nur die Faust des Mannes drücken, der mit uns bereit ist, dem Vaterlande, wenn es ruft, Gut und Blut zu opfern.

Doch die Wirklichkeit zeigt uns nicht nur Schwäche, sondern auch Kraft. Aus Hunderten klarer Jünglingsaugen blüht sie mir strahlend entgegen. So ist der Schmerz nicht ohne Trost. Unsere gefallenen Kommilitonen ehren wir, auf die Lebenden hoffen wir. Mögen sie und die nach ihnen kommen, den Sang der spartanischen Epheben zu dem ihrigen machen: Helden waren unsere Väter, wir aber werden größere sein!
