

# Sperrgebiete im Seekrieg

Ernst Schmitz

## I.

1. Auf der 31. Jahresversammlung der American Society of International Law, die vom 29. April bis zum 1. Mai 1937 tagte, hat gelegentlich der Diskussion von Fragen des Luftkriegsrechts Charles Warren angeregt, die Frage der »war zones« auf einer künftigen Tagung zu behandeln<sup>1)</sup>. Er hat nicht mit Unrecht darauf hingewiesen, daß während des Weltkrieges die prinzipielle Frage der »war zones« nicht genügend beachtet worden sei<sup>2)</sup>. In der Tat hat man sich während<sup>3)</sup> und auch nach dem Kriege im wesentlichen nur mit einem, allerdings sehr wichtigen Mittel ihrer Durchsetzung, nämlich der Verwendung des U-Bootes, beschäftigt. Die Möglichkeit der Verwendung von Flugzeugen zum gleichen Zweck wirft aber das Problem erneut auf, worauf u. a. schon im Jahre 1933 der französische Admiral Castex<sup>4)</sup> hingewiesen hat.

Es ist auch die häufig und von den verschiedensten Seiten<sup>5)</sup> geäußerte Annahme nicht von der Hand zu weisen, daß man in einem künftigen Krieg mit der Wiederkehr von Sperrgebietserklärungen wird rechnen müssen. Das braucht nicht ohne weiteres die Anerkennung ihrer rechtlichen Zulässigkeit zu bedeuten; denn eine solche Erklärung könnte, wie dies ja auch im Weltkrieg geschehen ist, zunächst als Repressalienmaßnahme gegen Völkerrechtswidrigkeiten des Gegners eingeführt werden. Aber die Erfahrung lehrt, daß neue Kriegsmittel und neue Methoden der Kriegführung, wenn sie allgemein als brauchbare Mittel zur Erreichung des Endzweckes jedes Krieges erkannt worden sind, auch ihre rechtliche Anerkennung finden müssen, wenn es auch immer eine gewisse Zeit dauern wird, bis sich die Erkenntnis ihrer Zweckmäßigkeit durchsetzt<sup>6)</sup>.

1) Proceedings of the American Society of International Law 1937, S. 134.

2) A. a. O., S. 128.

3) Vgl. Hyde, International Law II, Boston 1922, S. 426.

4) Théories stratégiques, t. IV, Paris 1933, S. 327.

5) Vgl. Warren a. a. O., S. 134; Martini, Reformvorschläge zum Seekriegsrecht (Völkerrechtsfragen Heft 39) 1933, S. 26; vgl. auch Castex, Théories stratégiques, t. III, Paris 1931, S. 508; t. IV, Paris 1933, S. 322.

6) Vgl. Hall, International Law, VIII. Aufl., Oxford 1924, S. 643.

Eine wissenschaftliche Erörterung des Problems wäre umsomehr am Platze, als bis in die jüngste Zeit hinein die geäußerten Ansichten durch während oder nach dem Krieg vertretene Auffassungen mitbestimmt sind, die mehr oder weniger den Zweck verfolgten, die von der eigenen Regierung getroffenen Maßnahmen zu rechtfertigen und die des Gegners zu bekämpfen oder, soweit es sich um Angehörige neutraler Staaten handelt, den Erklärungen der Kriegführenden gegenüber die Rechte der Neutralen zu wahren 7). Aber auch sonst gehen die Meinungen weit auseinander. So erklärt Kunz 8):

»Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Seesperren an sich völkerrechtswidrig sind.«

Vorsichtiger drücken sich Borchard und Lage 9) aus:

»Whether 'war zones' can be tolerated, thus formally changing the rules of close blockade, or whether legal blockade of countries having submarines is practicable, are still debatable questions: as yet war zones cannot be said to have the authority of law and neutrals cannot be obliged to surrender their freedom to use the high seas because of belligerent whim.«

Andererseits bejaht der Admiral Castex — wenn auch mit gewissen Vorbehalten — die Zulässigkeit der »zones de guerre« 10):

»A la suite de la guerre de 1914, les zones de guerre sont donc relativement admises en droit positif à la condition qu'elles ne soient pas trop étendues, qu'elles ne dépassent pas trop la région des eaux territoriales des belligérants, qu'elles n'affectent pas des lieux de passages très fréquentés par la navigation internationale, et enfin, qu'elles soient en relation étroite avec les opérations militaires.«

Das Lehrbuch von Oppenheim 11) will die rechtliche Möglichkeit von »war zones« zwar im Verhältnis der Kriegführenden untereinander anerkennen, nicht aber gegenüber Neutralen und nimmt ihnen damit praktisch jede Bedeutung, während Higgins in Hall's Treatise of International Law 12) die Rechtmäßigkeit von den Umständen des Einzelfalls abhängig macht 13).

Von früheren Meinungsäußerungen sei die von Hyde angeführt, der sich ausführlicher mit dem Problem beschäftigt 14) und Sperrgebiets-erklärungen nicht nur zum Schutz des eigenen Staatsgebiets, sondern

7) Vgl. etwa François, Handboek van het Volkenrecht II, Zwolle 1933, S. 472 ff., S. 622 ff., der die Frage schon in seiner 1919 erschienenen umfangreichen Arbeit »Duikboot en Volkenrecht« (s'Gravenhage 1919) behandelt hatte.

8) Kriegerrecht und Neutralitätsrecht, Wien 1935, S. 147.

9) Neutrality for the United States, New Haven 1937, S. 196.

10) Théories stratégiques, t. III, Paris 1931, S. 508; vgl. auch t. IV, 1933, S. 324.

11) Vol. II, 5th Ed. edited by H. Lauterpacht, London 1935, S. 550.

12) 8th Ed. Oxford 1924, S. 642 f.

13) Vgl. auch seinen Artikel: Ships in Strategic Areas, »The Times« 21. Oktober 1914.

14) A. a. O., II, S. 423.

auch zur Sicherung der Schifffahrt gegen rechtswidrige Gewaltakte für zulässig hält, nicht dagegen zu Zwecken der Offensive.

2. Im übrigen zeigte die Diskussion, die sich an die eingangs erwähnten Ausführungen von Warren anschloß, daß der Gegensatz der Auffassungen, der schon bei einer früheren Behandlung des Themas <sup>15)</sup> im gleichen Gremium zutage getreten war, fortbesteht. Das kann nicht wundernehmen; denn es handelt sich um eine Erscheinung, die erst im Weltkrieg größere Bedeutung und eine besondere Ausprägung erfahren hat. Die Erfahrungen des Weltkrieges haben aber bisher nur vereinzelt einen Niederschlag in kriegsrechtlichen Abkommen gefunden, und insbesondere auf dem Gebiete des Seekriegsrechts ist man, abgesehen von der Regelung der U-Bootsverwendung im Handelskrieg, nicht über Vorarbeiten herausgekommen. Hierunter fällt auch der Bericht des British Maritime Law Committee, der 1920 auf der Tagung der International Law Association in Portsmouth vorgelegt wurde und in dem sich ein Artikel 18a findet, der »barred zones« ausdrücklich zuläßt <sup>16)</sup>. In diesen Zonen soll das Legen von Minen gestattet sein, das der Entwurf im übrigen nur für Territorialgewässer, nicht aber für die hohe See zulassen will; welche weiteren Maßnahmen in diesen Zonen erlaubt sein sollen, ist weder aus dem Entwurf noch aus den ihn erläuternden Bemerkungen zu ersehen.

Auch die Entscheidungen internationaler Gerichte, die nach dem Weltkrieg ergangen sind, ergeben keinen Anhalt. Ja es sieht so aus, als ob man ängstlich vermieden habe, die Frage der Zulässigkeit von Sperrgebietserklärungen zum Gegenstand der Nachprüfung durch eine nach Rechtsnormen urteilende Instanz zu machen. Denn an sich war die Möglichkeit dazu auf Grund des § 4 der Anlage zu Art. 298 des Versailler Vertrages <sup>17)</sup>, der sogenannten Lusitania-Klausel, gegeben. Aber die Opinion on the Lusitania-Cases vom 1. November 1923 leitet die Haftung Deutschlands lediglich aus der deutschen Note vom 4. Februar 1916 her <sup>18)</sup>. Anscheinend um eine grundsätzliche Entscheidung zu ver-

<sup>15)</sup> Should the right to establish war zones on the high seas be recognised and what, if any, should be the provisions of international law on the subject? Proceedings of the American Society of International Law, 1916, S. 71 ff.

<sup>16)</sup> International Law Association, Report of the 29th Conference, London 1920, S. 173: Art. 18a:

»Barred zones. — A belligerent may declare a portion of the high seas a barred zone by notification to neutral states, as is hereinafter provided for blockade, and may exercise control over the passage of neutral ships within such area provided that he indicates a defined track or tracks for the route or routes of sea-going commerce through such area, and assumes responsibility for the safety of the navigation.«

<sup>17)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. I, 1, S. 251 ff.: Der § 4 der Anlage zu Sektion IV des Teils X des V.V.

<sup>18)</sup> Vgl. Mixed Claims Commission United States and Germany, Washington 1925, S. 17:

meiden, hat das deutsch-griechische Gemischte Schiedsgericht sich sogar zu einer sicher unrichtigen Auslegung des § 4 entschlossen <sup>19)</sup>).

Wegen der Neuheit der Erscheinung erweist sich auch der Versuch als aussichtslos, die Rechtfertigung der Sperrgebiete in einem Gewohnheitsrecht zu suchen, einer ständigen Beobachtung bestimmter Regeln in der Überzeugung, daß sie Rechtsregeln seien. Das verbietet sich schon deshalb, weil es sich bisher nur um verhältnismäßig wenige Vorgänge gehandelt hat, bei denen Voraussetzungen und Zweck verschieden waren, während bei sich häufig wiederholenden Fällen — wie bei Einzelaktionen des Prisenrechts — die ständige Übung unter Umständen sehr schnell zur gewohnheitsrechtlichen Anerkennung führen kann <sup>20)</sup>.

3. Daß vielfach hinsichtlich des Sperrgebiets Unklarheiten in rechtlicher Beziehung bestehen, zeigt schon die Mannigfaltigkeit der ziemlich wahllos in der völkerrechtlichen Literatur verwandten Ausdrücke »military area«, »strategic area«, »defence area«, »sea defence area«, »war zones«, »barred zones«, »zones de guerre«, »Kriegsgebiete«, »Sperrgebiete«, um nur die gebräuchlichsten zu nennen.

Wenn man sich darüber klar werden will, ob die Sperrgebiete ein selbständiges Institut des Seekriegsrechts darstellen, so ergibt sich die Notwendigkeit, die Fälle in den Kreis der Betrachtung einzubeziehen, die mit diesen verschiedenen Bezeichnungen belegt zu werden pflegen. Bei allen ist wirklich oder angeblich ein Element gegeben, das man als Kriterium für das Vorliegen eines Sperrgebietes ansehen kann. Der Kriegführende nimmt auf einem Teil des Seeraums, in dem zulässigerweise Seekriegsoperationen stattfinden dürfen, das Recht für sich in Anspruch, für eine längere Zeitdauer, sei es jeglichen Schiffsverkehr, sei es das Befahren durch bestimmte Fahrzeuge zu verbieten oder nur unter bestimmten Bedingungen zu gestatten, diese einseitigen Anordnungen durch Gewalt zu erzwingen und für Zuwiderhandlungen Sanktionen festzusetzen <sup>21)</sup>. Soweit ein solches Sperrgebiet sich mit dem eigenen Territorialgewässer des Kriegführenden deckt, ist dagegen kaum etwas einzuwenden, da der Kriegführende sich zur Rechtfertigung solchen Vor-

»The circumstances of the sinking are known to all the world, and as liability for losses sustained by American nationals was assumed by the Government of Germany through its note of Febr. 4, 1916, it would serve no useful purpose to rehearse them here«.

Über das Zustandekommen des Wortlauts dieser Note vgl. Savage, Bd. II, S. 450ff.

<sup>19)</sup> Rec. des Décisions des Tribunaux Arbitraux Mixtes Bd. VII, S. 23, Antippa c. Etat allemand, 3. November 1926.

<sup>20)</sup> Als Beispiel sei die »Kursanweisung« genannt. Darüber Gladisch, Das Seekriegsrecht in seiner neuesten Entwicklung, Nauticus 1938, S. 99f.

<sup>21)</sup> Vgl. auch die Definition der »war zone« bei Hyde a. a. O., II, S. 423:

»A war zone in maritime operations may be said to comprise an area of water which the belligerent attempts to control and within which it denies to foreign shipping generally the same measure of protection which the latter might elsewhere justly claim.«

gehens in weitem Umfang auf seine Hoheitsrechte im Territorialgewässer berufen kann. Anders aber liegt der Fall, wenn derartige Maßnahmen im feindlichen Küstengewässer oder auf der offenen See vorgenommen werden.

Für die grundsätzliche Frage, ob die Kriegführenden befugt sind, auf bestimmten Teilen der See gegenüber der feindlichen und der neutralen Schifffahrt auf Grund einseitiger Erklärung weitere Rechte durchzusetzen, als ihnen normalerweise im Seekriegsbereich zustehen, ist es ohne Bedeutung, welcher Art die Sanktionen sind, die sie androhen.

## II.

1. Die Sperrgebiete des Weltkrieges haben, so wird allgemein gelehrt<sup>22)</sup>, einen Vorläufer in gewissen Maßnahmen, die Japan aus Anlaß des Krieges mit Rußland 1904 getroffen hat. Durch eine Kaiserliche Verordnung vom 23. Januar 1904<sup>23)</sup> wurde dem Marineminister die Befugnis gegeben, u. a. im Kriegsfall eine »sea-defence-area« zu erklären. Das Befahren einer solchen Zone sollte für alle Schiffe, außer japanischen Kriegsschiffen, bei Nacht verboten sein. Im übrigen war das Befahren nur unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Die Aufforderung zum Verlassen der Zone auf dem vorgeschriebenen Wege konnte mit Gewalt erzwungen werden (Art. 8, Abs. 2). Während des Krieges wurden etwa zwölf solcher verbotenen Zonen geschaffen, die zum Teil bis zu 10 Seemeilen von der Küste entfernt waren und von denen einige auch bestimmte Durchfahrten zwischen den japanischen Inseln umfaßten. Proteste dritter Mächte gegen diese Maßnahmen sind nicht bekannt geworden<sup>24)</sup>.

Es ist das Verdienst von George Grafton Wilson, die Bedeutung der japanischen Maßnahmen durch eine Erörterung in den *International Law Situations 1912* in das richtige Licht gerückt zu haben<sup>25)</sup>. Er bejaht grundsätzlich ihre Zulässigkeit:

»The practice, nature of regulations, and drift of opinion seem to show that in time of war a belligerent is entitled to take measures for his protection which are not unreasonable. Certainly he is entitled to regulate the use of his territorial waters in such fashion as shall be necessary for his well-being. Similarly a belligerent may be obliged to assume

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. Oppenheim a. a. O., S. 549; Hall a. a. O., S. 642.

<sup>23)</sup> *International Law Situations 1912*, Naval War College, S. 122.

<sup>24)</sup> Vgl. Kriege, Die völkerrechtliche Beurteilung des deutschen Unterseebootkrieges; *Völkerrecht im Weltkrieg* Bd. IV, Berlin 1927, S. 164. Die Frage der Bedeutung der japanischen Verbote hat nur in einem einzigen Fall, der Aufbringung des französischen Dampfers »Quang-nam« in einer verbotenen Zone, und auch hier nur eine nebensächliche Rolle gespielt. Text der Entscheidungen der Prisengerichte 1. und 2. Instanz bei Hurst and Bray, *Russian and Japanese Prize Cases*, Bd. II, 1913, S. 343 ff.

<sup>25)</sup> Naval War College. *International Law Situations 1912*, S. 114 f.

in time of war for his own protection a measure of control over the waters which in time of peace would be outside of his jurisdiction«<sup>26)</sup>.

Obwohl seine Auffassung lebhaften Widerspruch hervorgerufen hat<sup>27)</sup>, zeigt die spätere Entwicklung, daß die Staaten mehr und mehr dazu übergegangen sind, aus Gründen militärischer Sicherheit über ihre Territorialgewässer hinaus Teile der offenen See im Kriegsfall für gesperrt zu erklären; heute kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, daß die Einrichtung von Sperrgebieten vor militärisch wichtigen Punkten der eigenen Küste, Kriegshäfen, Flughäfen und Seefestungen, allgemein als zulässig angesehen wird.

Die japanischen Maßnahmen dürften das Vorbild für die Defensive Sea-Areas gewesen sein, die die Vereinigten Staaten während des Weltkrieges eingerichtet haben.

Am 5. April 1917 wurde eine Verordnung des Präsidenten der Vereinigten Staaten bekanntgemacht, nach der bestimmte Seegebiete an der amerikanischen Küste als »defensive sea-areas« erklärt wurden. In dieser Erklärung heißt es:

»The responsibility of the United States of America for any damage inflicted by force of arms with the object of detaining any person or vessel proceeding in contravention to regulations duly promulgated in accordance with this Executive order shall cease from this date.«

Eine weitere Verordnung erging am 14. April 1917 unter der gleichen Ablehnung der Verantwortung für irgendwelche Schäden wie in der früheren. Schließlich ist noch zu erwähnen die Verordnung vom 27. August 1917 über Einrichtung von »defensive sea-areas« vor den Einfahrten zum Panama-Kanal, an deren Schluß sich unter anderem folgende Bestimmung findet:

»Any master of a vessel or other persons within the vicinity of a defensive sea area who shall violate these regulations, or shall fail to obey an order to stop and heave to, or shall perform any act threatening the efficiency of mine or other defenses or the safety of navigation, or shall take any action inimical to the interests of the United States in its prosecution of war may be detained therein by force of arms and renders himself liable to prosecution«<sup>28)</sup>.

Obwohl diese Sperrgebiete über die Territorialgewässer hinausgingen, wurden sie — soweit festzustellen — ohne Protest seitens anderer Mächte hingenommen.

<sup>26)</sup> A. a. O., S. 128.

<sup>27)</sup> So fragen noch 1915 Baty and Morgan, *War: Its Conduct and Legal Results*, London 1915, S. 224:

»Can an incident in the Far East and the views of war colleges and navy boards deprive neutrals of the primary right to navigate the high seas in safety when and where they please? We do not think so . . .«

<sup>28)</sup> Die Texte der amerikanischen Verordnungen sind in *Naval War College, International Law Situations 1917*, S. 233 ff., zusammengestellt.

2. Bezüglich der übrigen während des Weltkrieges getroffenen Maßnahmen, durch die Teile des Seekriegsbereichs einem Sonderregime unterworfen wurden, wird mitunter behauptet, da sie von den Kriegführenden als Repressalien gerechtfertigt worden waren, seien sie für die Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Sperrgebiets ohne Bedeutung<sup>29)</sup>. Diese Auffassung geht indessen zu weit, zum mindesten dann, wenn man die Reaktion der Neutralen mitberücksichtigt.

a) Am 2. November 1914 erfolgte die Bekanntmachung der britischen Admiralität über die Erklärung der Nordsee zur »military area«. Nach einer kurzen Erklärung über das unzulässige deutsche Minenlegen, das durch ein unter neutraler Flagge fahrendes Kauffahrteischiff vorgenommen worden sei, — eine Behauptung, deren Unrichtigkeit sich aus den amtlichen Darstellungen der Nachkriegszeit ergibt und nicht zu bestreiten ist<sup>30)</sup> — wird ausgeführt, die Admiralität habe es im Hinblick auf die großen, der britischen Flotte anvertrauten Interessen, auf die Sicherheit des friedlichen Handels auf hoher See und auf die Aufrechterhaltung des Handels zwischen den neutralen Ländern innerhalb der Grenzen des Völkerrechts für notwendig erachtet, außerordentliche Maßnahmen zu treffen, die den neuartigen Bedingungen, unter denen dieser Krieg geführt werde, angepaßt seien.

Diese Erklärung wird also nicht ausdrücklich als Vergeltungsmaßnahme oder Repressalie gegen die deutschen angeblich rechtswidrigen Maßnahmen bezeichnet. Sie hatte wohl vor allem den Zweck, zu begründen, warum die britische Regierung im Gegensatz zu ihrer früheren Auffassung nun ihrerseits in weitem Umfange zur Minenverwendung übergegangen war. Aber wenn sie auch versuchte, die Erklärung der Nordsee zur »military area«, wie schon der Name andeutet, als eine rein militärische Maßnahme hinzustellen, so wurde doch in Zusammenhang mit den Handelskriegsmaßnahmen ihr eigentlicher Zweck deutlich. Durch die Lage der als sicher bezeichneten Fahrstraßen sollte ein direktes Anlaufen deutscher Häfen unmöglich gemacht werden. Die britische Regierung hat aber davon abgesehen, in dieser »military area« besondere Rechte gegenüber neutralen, ja selbst gegenüber feindlichen Schiffen in Anspruch zu nehmen. Insbesondere wurde auch nicht die Schifffahrt in der Nordsee untersagt. Es wurde lediglich auf die Gefahren hingewiesen,

<sup>29)</sup> Vgl. z. B. Keith, *Wheaton's Elements of International Law*, London 1929, Vol. II, S. 899:

»As the belligerents both justified their actions on the plea of reprisals, it is clear that the events of the war afford no real light on the issue of the right of belligerents to create war zones.«

<sup>30)</sup> Vgl. Hall, *The Law of Naval Warfare*, London 1921, S. 65; der Text in *Foreign Relations of the United States 1914*, Suppl. Washington 1928, S. 464 sowie der bei Savage, II, D. 226 wiedergegebene weichen insofern von dem gewöhnlich angeführten Wortlaut ab, als dort von mehreren Schiffen die Rede ist.

denen jede Art von Handelsschiffen durch die Minen, die von Großbritannien ausgelegt werden müßten, und durch Kriegsschiffe, die Tag und Nacht angestrengt nach verdächtigen Fahrzeugen suchten, ausgesetzt seien.

Diese Gefahren für die neutrale Schifffahrt werden auf die Notwendigkeit zurückgeführt, gegen die militärischen Maßnahmen des Gegners mit militärischen Maßnahmen vorzugehen, bei denen Verwechslungen, insbesondere bei Nacht, vorkommen könnten<sup>31)</sup>.

Wenn danach die Gefahren für die Handelsschifffahrt nur auf indirekten Auswirkungen der Verwendung erlaubter Kriegsmittel gegenüber den militärischen Streitkräften des Gegners beruhen sollten, es sich also nicht um ein Sperrgebiet im eben dargelegten Sinne handelte, so hat man doch die britische Erklärung vielfach als die Erklärung eines solchen aufgefaßt. Es mag dies daran liegen, daß durch die Warnung, die von seiten der stärksten Seemacht an die Neutralen erging, tatsächlich die Wirkung von Sperrgebieten erreicht wurde, da die Schifffahrt nicht der Warnung entgegenzuhandeln wagte, diese daher einem Verbot gleichkam. Trotzdem weigerten sich die Vereinigten Staaten, einer norwegischen Anregung zu einem gemeinsamen Protestschritt Folge zu geben<sup>32)</sup>, und auch spätere formale Proteste, die im Laufe des Monats Februar gegen die britische Erklärung vom 2. November 1914 eingelegt wurden, erfolgten wohl mehr unter dem Gesichtspunkt, Unparteilichkeit nach beiden Seiten zu wahren. Mitbestimmend mag dabei auch der Umstand gewesen sein, daß die Erklärung zu erheblichen Schiffsverlusten der Neutralen, eben weil sie sich nach derselben richteten, nicht geführt hat<sup>33)</sup>.

<sup>31)</sup> »They therefore give notice that the whole of the North Sea must be considered a military area. Within this area merchant shipping of all kinds, traders of all countries, fishing craft, and all other vessels will be exposed to the gravest dangers from mines which it has been necessary to lay and from warships searching vigilantly by night and day for suspicious craft.

All merchant and fishing vessels of every description are hereby warned of the dangers they encounter by entering this area except in strict accordance with Admiralty directions. Every effort will be made to convey this warning to neutral countries and to vessels on the sea, but from the 5th of November onwards the Admiralty announce that all ships passing a line drawn from the northern point of the Hebrides through Faroe Islands to Iceland do so at their own peril.«

<sup>32)</sup> Vgl. Moore, *Fifty Years of International Law*, Harvard Law Review L, S. 440; Savage a. a. O., II, S. 233. Die gleichlautenden Protestnoten der drei nordischen Staaten vom 12. und 13. November gegen die Maßnahmen Englands, Frankreichs, Rußlands und Deutschlands erwähnen die britische Erklärung nicht ausdrücklich. Vgl. *Der Handelskrieg mit U-Booten*, bearbeitet von Konteradmiral a. D. Spindler, Bd. I, Berlin 1932, S. 200.

<sup>33)</sup> Es ist aber schon mehr als eine mit Unkenntnis zu erklärende Behauptung, wenn es in einer Pariser These aus dem Jahre 1932 (Jean Renault, *Le Sous-marin* S. 104) heißt:

Von Bedeutung ist dagegen der Protest der niederländischen Regierung vom 16. November 1915<sup>34)</sup>, weil er von der Auffassung ausgeht, daß Großbritannien sich in der »military area« besondere Rechte anmaße, und der folgendermaßen begründet ist<sup>35)</sup>:

»D'après le Droit des Gens seule la sphère d'action immédiate des opérations militaires des belligérants constitue la 'zone militaire' dans laquelle le droit de police d'un belligérant peut s'exercer.

Une mer de la superficie de la Mer du Nord ne peut être considérée dans toute son étendue comme la sphère d'action immédiate des opérations des belligérants.

En qualifiant de zone militaire toute cette région, une grave atteinte est portée au principe fondamental de la Liberté des Mers, principe reconnu par toutes les nations du globe.«

Die niederländische Regierung hat des weiteren auf den Art. 3 des VIII. Haager Abkommens verwiesen und unterstrichen, daß sie gegen das Minenlegen in der Zone, die ihr durch die Note vom 3. Oktober 1914 mitgeteilt worden war, keinen Einspruch erhoben habe, weil sie sich dazu nicht für berechtigt gehalten habe:

»Il en est autrement de l'extension présente de cette zone à la Mer du Nord toute entière, extension qui entraîne pour la navigation néerlandaise un sérieux préjudice en ce qu'elle lui barre le passage.«

b) Die Stellung der deutschen Regierung zu der englischen Erklärung vom 2. November 1914 ergibt sich aus der Denkschrift des Auswärtigen Amtes, die als Erläuterung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1915 beigefügt war. Unter den Völkerrechtsverletzungen Großbritanniens, die als Begründung für die neue deutsche Maßnahme angeführt wurden, wird auch die Erklärung vom 2. November 1914 genannt<sup>36)</sup>.

Bezüglich der deutschen Kriegsgebietserklärung heißt es:

»Wie England das Gebiet zwischen Schottland und Norwegen als Kriegsschauplatz bezeichnet hat, so bezeichnet Deutschland die Gewässer rings um Großbritannien und Irland mit Einschluß des gesamten Englischen Kanals als Kriegsschauplatz und wird mit allen ihm zu Gebote stehenden Kriegsmitteln der feindlichen Schifffahrt daselbst entgegenzutreten.«

»Il est à remarquer qu'il n'y a rien de commun entre la zone militaire anglaise et la zone de guerre allemande. La zone militaire anglaise en mer du Nord, définie le 3 novembre 1914, avait pour but la sécurité et la protection des non-combattants.«

34) Recueil de diverses Communications du Ministre des Affaires Etrangères aux Etats-Généraux par rapport à la neutralité des Pays-Bas et au respect du droit des gens. La Haye, 1916, S. 87.

35) Dieses Argument hat sich Kriege a. a. O., S. 158 zu eigen gemacht.

36) Spindler a. a. O. I, S. 88. »Endlich hat sie (die britische Regierung) die ganze Nordsee zum Kriegsschauplatz erklärt und der neutralen Schifffahrt die Durchfahrt durch das offene Meer zwischen Schottland und Norwegen wenn nicht unmöglich gemacht, so doch aufs äußerste erschwert und gefährdet, so daß sie gewissermaßen eine Blockade neutraler Küsten und neutraler Häfen gegen alles Völkerrecht eingeführt hat.«

Diese Gleichsetzung von Kriegsgebiet mit Kriegsschauplatz entsprach nicht dem Sinne der Erklärung; vielleicht erklärt sich daraus auch die Tatsache, daß der Eindruck im neutralen Ausland nicht den Erwartungen entsprach, die man bezüglich der Wirkung dieser Erklärung hegte, nämlich Abschreckung des neutralen Handels. Der Admiralstab veranlaßte jedenfalls das Auswärtige Amt, in einer weiteren Note vom 11. Februar 1915 an die Neutralen, die Bedeutung der Kriegsgebietserklärung deutlich herauszuarbeiten und aufs dringendste die neutrale Schifffahrt zu warnen, sich in dieses Gebiet zu begeben<sup>37)</sup>.

Wenn auch die deutsche Denkschrift vom 4. Februar versucht hatte, bei der Kriegsgebietserklärung den Charakter einer militärischen Maßnahme zu unterstreichen, so ließ sich doch nach dem Zweck und nach dem Wortlaut der Bekanntmachung<sup>38)</sup> nicht bestreiten, daß in erster Linie der feindliche Handel getroffen werden sollte und indirekt wegen der möglichen Gefahr die Neutralen veranlaßt werden sollten, auf feindlichen Schiffen keine Waren zu verschiffen und keine Staatsangehörigen reisen zu lassen sowie ihren eigenen Schiffen den Verkehr mit englischen Häfen zu untersagen. Man wählte die Form der Kriegsgebietserklärung, um der Sache nach eine Blockade gegen England durchzuführen<sup>39)</sup>. Da man mit Recht der Auffassung war, daß eine Blockade im Sinne der Pariser Seerechtsdeklaration und der Londoner Erklärung gegen England nicht durchgeführt werden könnte, entschloß man sich, dasselbe Verfahren anzuwenden, dessen sich Großbritannien bedient hatte. Die deutsche Kriegsgebietserklärung geht in Wirklichkeit aber weiter als die englische Erklärung vom 2. November, indem nach dem Wortlaut Deutschland für sich das Recht in Anspruch nahm, feindliche Kaufahrtschiffe im Kriegsgebiet ohne weiteres zu vernichten. Die Gefahren, die sich daraus für die neutrale Schifffahrt ergaben, beruhten nicht — wie nach der englischen Erklärung — darauf, daß die neutrale Schifffahrt von militärischen Gegenaktionen gegen feindliche Minenleger und durch Irrtümer von Patrouillenschiffen in Mitleidenschaft gezogen wurden, sondern darauf, daß bei der Gewaltanwendung gegen feindliche Handelsschiffe durch Irrtum der Kommandanten auch Neutrale getroffen werden konnten. Bei der deutschen Kriegsgebietserklärung handelte es sich also um Auswirkungen von außergewöhnlichen Maßnahmen des Handelskrieges, während nach der englischen Erklärung Auswirkungen militärischer Maßnahmen die Sicherheit der neutralen Schifffahrt gefährdeten.

Es war daher verständlich, daß die Proteste der Neutralen gegen die deutsche Erklärung, auch wenn man von allen politischen Begleit-

37) Abgedruckt bei Spindler a. a. O., Bd. I, S. 103f.

38) Abgedruckt bei Spindler a. a. O., Bd. I, S. 87.

39) Das ergibt sich auch eindeutig aus der Vorgeschichte dieser Erklärung; vgl. die Darstellung bei Spindler a. a. O., Bd. I, S. 26ff.

umständen absieht, erheblich schärfer waren als gegen die englischen Maßnahmen.

Trotzdem befassen sich die Protestnoten der Neutralen <sup>40)</sup> nicht mit der Frage, inwieweit die geplanten Maßnahmen zulässig seien, wenn sie nur gegen den Feind und feindliche Staatsangehörige gerichtet würden. Sie wenden sich in erster Linie gegen die Einwirkungen, die durch die Durchführung der angekündigten Maßnahmen auf neutrale Schiffe, Staatsangehörige und Güter entstehen könnten. Die niederländische Regierung hat in ihrer Note vom 12. Februar 1915 im wesentlichen dieselben Einwendungen erhoben wie gegen die britische Erklärung vom 2. November 1914.

Es ist eigentlich überflüssig zu erwähnen, daß die Alliierten, d. h. England und Frankreich, das deutsche Vorgehen auch gegenüber dem Feinde für rechtswidrig erklärten. Bereits am 1. März wurden gleichlautende Noten von dem britischen und dem französischen Botschafter in Washington überreicht, in denen »retaliatory measures« angekündigt wurden. Es ist indessen festzustellen, daß die Beschwerden der beiden Regierungen die Kriegsgebietserklärung eigentlich nur zum Ausgangspunkt nahmen, sich im wesentlichen aber gegen die Art richteten, in der der U-Bootkrieg geführt werden sollte, vor allem gegen das warnungslose Versenken von Handelsschiffen.

Nach deutscher Auffassung, wie sie schon in den beiden Denkschriften vom Februar 1915, aber auch später <sup>41)</sup>, zutage getreten ist, war die Kriegsgebietserklärung nach allgemeinem Völkerrecht gleichfalls als rechtswidrig anzusehen und nur gerechtfertigt als Vergeltungsmaßnahme gegen die völkerrechtswidrigen Akte Großbritanniens.

Eine andere Auffassung der deutschen Regierung war auch kaum möglich, da sie selber die weniger weitgehende britische Erklärung vom 2. November 1914 als völkerrechtswidrig bezeichnet hatte.

Was die Maßnahme besonders bedenklich erscheinen ließ, war, daß sie sich gegen die feindliche Handelsschifffahrt richtete und daß ihre Durchführung notwendigerweise den Verlust von Menschenleben herbeiführen mußte <sup>42)</sup>.

Da es sich bei der Kriegsgebietserklärung um eine Maßnahme des Handelskrieges handelte, der in einer bisher nicht üblichen scharfen Form durchgeführt werden sollte, so drängte sich bei der Frage der Zulässigkeit des deutschen Vorgehens immer der Vergleich mit den

<sup>40)</sup> Amerikanische Note vom 12. Februar 1915, abgedruckt Foreign Relations 1915, Suppl. S. 98; italienische Note vom 17. Februar, abgedruckt ebenda, S. 123; schwedische Note ebenda, S. 139.

<sup>41)</sup> Vgl. z. B. Mitteilung des deutschen Botschafters an das State Department vom 7. Januar 1916, Savage II, S. 437; vgl. ferner Kriege a. a. O., S. 164f.

<sup>42)</sup> Kriege a. a. O., S. 172.

bisher als zulässig anerkannten Maßnahmen des Handelskrieges auf. Dieser Vergleich lag um so näher, als die deutsche Kriegsgebietserklärung gewisse Formalitäten der Blockade wahrte, wie die Festsetzung des Datums für den Beginn der Durchführung, die Bezeichnung der Küste, auf die sie sich erstreckte, und schließlich wirkte sich in derselben Richtung die mehr zufällige Tatsache aus, daß die Durchführung erst 14 Tage nach der Ankündigung, d. h. am 18. Februar, beginnen sollte, also nach der üblichen Frist, innerhalb derer neutrale Fahrzeuge blockierte Häfen noch verlassen dürfen 43). Die ganzen Erörterungen drehten sich darum: Handelt es sich um eine zulässige Art, Handelskrieg zu führen?

Diese Art der Argumentation stand denn auch bei der diplomatischen Erörterung der einzelnen Fälle mit den Neutralen im Vordergrund. Es wurde zwar zugegeben, daß feindliche Schiffe unter bestimmten Voraussetzungen zerstört werden dürften, aber doch die Mindestforderung aufgestellt, daß die feindliche Eigenschaft des Fahrzeuges vorher mit den üblichen Methoden festgestellt werde.

Es kann hier nicht auf die Entwicklung des U-Bootkrieges in seinen verschiedenen Phasen eingegangen werden. Es waren bekanntlich vor allen Dingen die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, die einen Einfluß auf die Führung des Handelskrieges in dem Kriegsgebiet hatten.

Wenn auch die Kriegsgebietserklärung vom 4. Februar 1915 formell aufrechterhalten wurde und insbesondere auch, was den Umfang des Kriegsgebietes anlangte, eine wesentliche Veränderung bis Anfang 1917 nicht erfahren hat, so hat die deutsche Regierung doch der Rechtsauffassung der Neutralen Rechnung tragen müssen und für die irrtümlich ohne Warnung im Kriegsgebiet versenkten neutralen Dampfer Schadensersatz geleistet 44).

Die Vereinigten Staaten haben den Standpunkt der Neutralen aber auch noch in dem zweiten Fall durchsetzen können, in dem sich Konflikte mit den Neutralen ergaben, nämlich, wo durch das Vorgehen gegen den feindlichen Handel neutrale Staatsangehörige geschädigt wurden. Damit aber war die Durchführung der Kriegsgebietserklärung praktisch gescheitert. Das wurde von Lansing schon nach dem ersten derartigen Fall anläßlich der Versenkung der »Falaba« klar erkannt, wie sich aus der Aufzeichnung des damaligen Counselor for the Department of State vom 2. April 1915 für den Staatssekretär Bryan ergibt 45).

Bei der Versenkung der »Lusitania« war rechtlich die Lage die gleiche. Auch hier setzten die Vereinigten Staaten ihre Forderung, deren Berechtigung übrigens auch von amerikanischer Seite in Zweifel

43) Vgl. etwa Coleman Philipson, *International Law and the Great War*, London 1915, S. 384.

44) Vgl. Spindler a. a. O., Bd. II, S. 182.

45) Savage a. a. O., II, S. 287; vgl. auch S. 296.

gezogen wird<sup>46)</sup>, durch; die deutsche Regierung erkannte mit ihrer Note vom 4. Februar 1916, die in ihrer endgültigen Fassung am 16. Februar durch den deutschen Botschafter in Washington übergeben wurde<sup>47)</sup>, ihre Verpflichtung zum Schadensersatz an<sup>48)</sup>.

c) Am 25. Januar 1917 erklärte die britische Regierung eine Zone als gefährdet, ohne diese allerdings als »military area« zu bezeichnen<sup>49)</sup>. Der Sache nach bedeutet die Erklärung aber nichts wesentlich anderes als die frühere Erklärung vom 2. November 1914. Es werden keinerlei Maßnahmen gegen die Handelsschifffahrt angedroht, sondern nur festgestellt, daß die bezeichnete Zone vom 7. Februar 1917 ab »will be rendered dangerous to all shipping by operations against the enemy and it should therefore be avoided«. Es wird also auch hier wieder auf die militärischen Notwendigkeiten abgestellt. Offenbar war in erster Linie an eine verstärkte Minentätigkeit gedacht.

Das State Department hat zwar in einer Note an den britischen Botschafter in Washington vom 19. Februar 1917 gegen die Bekanntmachung vom 25. Januar, jedoch in wenig energischer Form, protestiert, obwohl es die englische Erklärung so auffaßte, als ob damit Großbritannien das Recht für sich in Anspruch nehme, den Handelsverkehr in der Gefahrenzone zu verbieten:

»As the question of appropriating certain portions of the high seas for military operations, to the exclusion of the use of the hostile area as a common highway of commerce, has not become a settled principle of international law assented to by the family of nations, it will be recognized that the Government of the United States must, and hereby does, for the protection of American interests, reserve generally all of its rights in the premises, including the right not only to question the validity of these measures, but to present demands and claims in relation to any American interests which may be unlawfully affected, directly or indirectly, by virtue of the enforcement of these measures«<sup>50)</sup>.

d) Ganz anders war die Reaktion gegen die deutsche Sperrgebietserklärung vom 31. Januar 1917. Hier findet sich erstmalig der Ausdruck »Sperrgebiet« für den Seebereich, in dem jeder Schiffsverkehr unterbunden wird<sup>51)</sup>:

<sup>46)</sup> Vgl. z. B. Borchard and Lage a. a. O., S. 125ff.

<sup>47)</sup> Savage a. a. O., II, S. 458.

<sup>48)</sup> »The Imperial German Government having subsequent to the sinking of the Lusitania issued to its naval officers the new instructions which are now prevailing, expresses profound regret that citizens of the United States suffered by that event and recognizing its liability therefore stands ready to make reparation for the life of the citizens of the United States who were lost by the payment of a suitable indemnity.«

<sup>49)</sup> Text in Naval War College, International Situations 1917, S. 133.

<sup>50)</sup> Savage a. a. O., Bd. II, S. 564.

<sup>51)</sup> Abgedruckt Seekriegsrecht im Weltkrieg Bd. III, S. 1268.

»Vom 1. Februar 1917 ab wird in den nachstehend bezeichneten Sperrgebieten um Großbritannien, Frankreich und Italien herum und im östlichen Mittelmeer jedem Seeverkehr ohne weiteres mit allen Waffen entgegengetreten werden.«

Wenn auch für neutrale Schiffe eine angemessene Schonfrist vorgesehen war, so wurde doch ein grundsätzlicher Unterschied zwischen feindlichen und neutralen Schiffen nicht mehr gemacht. Der Vergleich mit dem Institut der Blockade lag auch hier nahe, ja näher noch als bei der Kriegsgebietserklärung.

Übrigens ist in dem der Mitteilung an die Vereinigten Staaten beigefügten englischen Text der Sperrgebietserklärung Sperrgebiet mit »blockade zone« wiedergegeben<sup>52)</sup>. Ob dies auch in Mitteilungen an andere Regierungen geschehen ist, ist nicht festzustellen<sup>53)</sup>. Jedenfalls verfehlte kaum eine der Protestnoten der neutralen Mächte, an Hand der anerkannten Regeln der Blockade die Unzulässigkeit dieser neuen Form des Handelskrieges darzulegen<sup>54)</sup>.

3. Der Überblick über die Praxis des Weltkrieges führt zu der Feststellung, daß die Erklärung von Sperrgebieten als Mittel des Handelskrieges zur See allgemein als unzulässig abgelehnt worden ist<sup>55)</sup>. Die Neutralen haben sich erfolgreich gegen den Versuch zur Wehr gesetzt, neben den bisher anerkannten Instituten des Handelskrieges zur See ein neues durchzusetzen, das geeignet gewesen wäre, an die Stelle des Prisensrechts und der Blockade zu treten<sup>56)</sup> und vielleicht das zu erreichen, was bisher mit diesen beiden durchzusetzen nicht möglich war, eine Großmacht von der Zufuhr über See abzuschneiden.

Das Suchen nach wirksamen Ersatzmitteln zur Bekämpfung des Seehandels mit dem Gegner mußte und muß um so lebhafter sein, als die Blockade im alten Sinne, d. h. die effektive Blockade im Sinne der Pariser Seerechtsdeklaration sich unter den modernen Verhältnissen als unbrauchbar erwiesen hat. Der beste Beweis ist ja die sogenannte Fernblockade der Alliierten während des Weltkrieges, über deren Rechtswidrigkeit nach deutscher Auffassung kein Zweifel besteht.

<sup>52)</sup> Savage a. a. O., II, S. 556.

<sup>53)</sup> Der niederländischen Regierung gegenüber scheint, wie sich aus deren Protestnote vom 7. Februar 1917 ergibt (abgedr. Seekriegsrecht im Weltkriege Bd. III, S. 1288), der Ausdruck nicht gebraucht worden zu sein.

<sup>54)</sup> Außer der Protestnote der niederländischen Regierung seien erwähnt die gleichlautenden der nordischen Staaten vom 13. Februar 1917 (Seekriegsrecht im Weltkriege Bd. III, S. 1299 ff.) und die Brasiliens vom 9. Februar 1917 (a. a. O. S. 1293).

<sup>55)</sup> Eine ganz andere Frage ist die, ob die deutschen Maßnahmen als Repressalien gerechtfertigt waren; sie kann hier dahingestellt bleiben.

<sup>56)</sup> Vgl. dazu die zu wenig beachteten Vorschläge von Triepel, Konterbande, Blockade und Seesperre, Berlin 1918.

In derselben Richtung wirken sich die gesteigerten technischen Möglichkeiten einer Aufrechterhaltung des Handelsverkehrs aus. Das rechtfertigt nicht ohne weiteres die Anwendung von Gewaltmaßnahmen gegen die feindliche und die neutrale Handelsschifffahrt, sei es rücksichtslose Zerstörung durch U-Boote, sei es Verwendung von Minen zum Zwecke der Abspernung der Handelswege zum Gegner und der Unterbindung des Konterbandehandels. Der Sinn des Prisensrechts ist ja nicht die Wegnahme von so und so viel Schiffsraum und Konterbande, sondern die durch die Drohung mit Wegnahme bewirkte Abschreckung vom Handel mit dem Kriegsgegner<sup>57)</sup>. Kann man dieses Ziel durch Anwendung von Waffengewalt oder durch die Drohung mit Waffengewalt erreichen? Es erscheint zweifelhaft, ob durch verschärftes Vorgehen gegen einzelne Schiffe eine nachhaltige Abschreckungswirkung erzielt werden kann — die Erfahrung des Weltkrieges scheint dagegen zu sprechen —, denn die Chance, ans Ziel zu kommen, wird für den Konterbandehandel nicht durch Anwendung schärferer Maßnahmen geringer, sondern nur durch verstärkte Kontrolle und vermehrte Aufbringung, die aber wieder größere Seeherrschaft voraussetzt.

Vielleicht liegt darin auch der Grund für die gewohnheitsrechtliche Entwicklung eines, im ganzen gesehen unblutigen Prisensrechts; denn das Gewohnheitsrecht steht mit den Erfordernissen der Kriegführung nicht in Widerspruch. Die von englischer und amerikanischer Seite immer wieder betonte Humanität des Seekrieges<sup>58)</sup> wird aber auf die Dauer die Durchsetzung neuer Methoden nicht verhindern können, wenn sich die bisherigen als nicht mehr zur Erreichung des Kriegszweckes ausreichend erweisen und die Entwicklung der Waffentechnik geeignetere Mittel zur Verfügung stellt. Dann wird man vielleicht sogar die Erklärung von Sperrgebieten als Institut des Handelskrieges zur See anerkennen, weil damit eine örtliche Beschränkung der Gewaltmaßnahmen gegeben ist und die Möglichkeit, diese zu vermeiden, offen bleibt.

Einstweilen hat sich indessen — teilweise wohl unter dem nachhaltigen Eindruck der deutschen U-Bootskriegführung — an der Auffassung, daß Kriegs- und Sperrgebiete kein zulässiges Mittel des Handelskrieges seien, keinen Ersatz für das Mittel der Blockade darstellen können, nichts geändert. Insbesondere kann in dieser Hinsicht nichts aus dem

<sup>57)</sup> Admiral Sir H. W. Richmond bei Sir George Aston, *The Study of War*, London 1927, S. 53:

»It cannot be too strongly insisted that it is not the capture of individual merchant ships, the property of, and carrying the property of, the individual citizens, that is aimed at. It is the stoppage of the enemy's flow of commerce. Capture, or the prospect of capture, is a means to an end — it forms the deterrent to sailing.«

<sup>58)</sup> Vgl. z. B. Hall a. a. O., S. 530; Admiral Sir H. W. Richmond, *Imperial Defence and Capture at Sea in War*, London 1932, S. 28ff.

amerikanischen Neutralitätsgesetz vom 1. Mai 1937 entnommen werden. Im Gegenteil! Trotzdem Vorschläge in der Richtung gemacht worden waren, Amerikanern das Befahren von »war zones« zu verbieten, ist eine entsprechende Bestimmung in das Gesetz nicht aufgenommen worden<sup>59)</sup>. Bedenklich muß allerdings die Tatsache stimmen, daß auf dem Gebiete des Seekrieges eine Verwischung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten dadurch eingetreten ist, daß man das bewaffnete Handelsschiff wieder als rechtlich erlaubt zuläßt und damit die Anhaltung eines Handelsschiffes zu einem gefährlicheren Unternehmen macht, als sie bisher war. Wenn man wirklich Wert darauf legt, die Scheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten für den Landkrieg und den Luftkrieg aufrechtzuerhalten, so wird man für den Seekrieg grundsätzlich keinen anderen Standpunkt einnehmen dürfen.

### III.

Ist es aber nicht doch ein vorschneller Schluß, wenn man Sperrgebiete allgemein für unzulässig erklärt, wie das häufig geschieht<sup>60)</sup>? Steht dem nicht auch die Tatsache entgegen, daß die japanischen Maßnahmen wie auch die »defensive sea-areas« der Vereinigten Staaten keinerlei Widerspruch gefunden haben? Die Behauptung würde nur dann zutreffen, wenn man die Sperrgebiete als Mittel des Handelskrieges zur See definiert<sup>61)</sup> und ihren einzigen Zweck im Abschneiden der Zufuhr des Gegners sieht<sup>62)</sup>. Dagegen hat schon im Jahre 1916 George

<sup>59)</sup> Vgl. dazu Finch, Proceedings of the American Society of International Law, 1937, S. 133:

»I think it is entirely correct to say that a war zone at the present time has no standing whatever in international law. And it was because of the war zone and the operations of the belligerents within the war zone that the United States was first brought aggressively to defend its rights and finally to go into the war itself. The claim of Germany of the right to sink vessels within a certain area and its refusal to give up that claim was the principal cause — that is, in the record — as to why we entered the war. I am very glad that the suggestion which has been made in the last few years in the consideration of our Neutrality Law, of forbidding the passage of American vessels to or through war zones, has not been adopted, because that would be an admission of the legality of this new and unrecognized method of carrying on a blockade without regard to previously existing rules. If we maintain the attitude, as we are doing now, of non-recognition of the war zone, our Government will be in a position not only to protest against a violation of our rights within such a zone by surface vessels, but also by undersea vessels and by airship.«

<sup>60)</sup> Vgl. Finch a. a. O., S. 133; Kunz a. a. O., S. 147.

<sup>61)</sup> Francis Newton Thorpe, Proceedings of the American Society of International Law, 1916, p. 72:

»By a war zone is understood a naval zone of active operations interdicted to neutrals and non-combatants, a closing of waters unquestionably part of the high seas, to secure the effects of a blockade.«

<sup>62)</sup> Vgl. Schiller in Handbuch der neuzeitlichen Wehrwissenschaften, Bd. III, Teil 1, Berlin 1938, v<sup>o</sup> Handelsschiffahrt und Kriegsmarine.

Grafton Wilson darauf hingewiesen, daß es verschiedene Arten von »war zones« gebe, und daß unter Umständen die Erklärung von Sperrgebieten im Interesse sowohl der Kriegführenden wie auch der Neutralen liege <sup>63</sup>).

I. Der immer wiederkehrende Haupteinwand gegen die Sperrgebiete ist der, daß sie dem Grundsatz der Freiheit der Meere widersprechen <sup>64</sup>). Dieser Grundsatz selbst hat die verschiedenste Auslegung erfahren. In einer scheinbar sehr krassen Form wurde er bekanntlich im Punkt 2 der berühmten 14 Punkte der Botschaft vom 8. Januar 1918 von Wilson vertreten, der forderte <sup>65</sup>):

»Absolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war except as the seas may be closed in whole or in part by international action for the enforcement of international covenants.«

Indessen zeigt schon der Kommentar, den der Oberst House zu diesem Punkt 2 gegeben hat und der die Billigung Wilsons fand, daß er nicht so zu verstehen ist, daß abgesehen von einem Sanktionskrieg des Völkerbundes die Freiheit der Schifffahrt im gleichen Umfang wie in Friedenszeiten gefordert und erzwungen werden soll <sup>66</sup>).

Der Punkt 2 hat bekanntlich sofort den Widerstand Englands hervorgerufen. Nach dem Bericht von House vom 30. Oktober 1918<sup>67</sup>)

<sup>63</sup>) Proceedings of the American Society of International Law 1916, S. 103.

<sup>64</sup>) Ebenda S. 89 (Amos S. Hershey); S. 98 (Edward C. Elliot); ferner Kunz a. a. O., S. 147.

<sup>65</sup>) Foreign Relations 1918 Suppl. I, S. 14; Savage a. a. O. II S. 704.

<sup>66</sup>) Savage a. a. O., II, S. 856:

»This proposition must be read in connection with number XIV which proposes a League of Nations. It refers to navigation under the three following conditions:

1. General peace;
2. A general war, entered into by the League of Nations for the purpose of enforcing international covenants;
3. Limited war, involving no breach of international covenants.

Under 1 (general peace) no serious dispute exists. There is implied freedom to come and go (on the high seas).

No serious dispute exists as to the intention under 2 (a general war entered into by the League of Nations to enforce international covenants). Obviously such a war is conducted against an outlaw nation and complete non-intercourse with that nation is intended.

3 (A limited war, involving no breach of international covenants) is the crux of the whole difficulty. The question is, what are to be the rights of neutral shipping and private property on the high seas during a war between a limited number of nations when that war involves no issue upon which the League of Nations cares to take sides. In other words, a war in which the League of Nations remains neutral. Clearly, it is the intention of the proposal that in such a war the rights of neutrals shall be maintained against the belligerents, the rights of both to be clearly and precisely defined in the law of nations.«

<sup>67</sup>) Savage a. a. O., II, S. 857.

hat Lloyd George sich dahin geäußert, daß Punkt 2 für Großbritannien unannehmbar sei, wenn es damit das Recht der Blockade aufgeben müsse.

Am 30. Oktober 1918 telegraphierte Präsident Wilson an House, daß er an keiner Friedensverhandlung teilnehmen könne, die nicht die Freiheit der Meere einschließe<sup>68)</sup>. Am selben Tage teilte House mit, daß die Alliierten der Auffassung seien, daß Punkt 2 bezüglich der gewöhnlich so genannten Freiheit der Meere verschiedene Auslegungen zulasse, von denen sie einige nicht annehmen könnten. Sie müßten sich daher bezüglich dieses Punktes volle Freiheit für die Friedenskonferenz vorbehalten<sup>69)</sup>. Diesem Widerstand Großbritanniens beugte sich Wilson, der in seinem Telegramm vom 31. Oktober 1918<sup>70)</sup> die besondere Lage und die besonderen Notwendigkeiten Großbritanniens bezüglich der Benutzung der See sowohl für die Verteidigung des Mutterlandes wie des Imports anerkannte und zugab, daß die Freiheit der Meere eine sorgfältige Definition erfordere. Sie sei voll von Fragen, die in freimütigstem Meinungs austausch geklärt werden müßten. Im übrigen sei es ihm nicht klar, ob die Alliierten den Grundsatz der Meeresfreiheit annehmen und diese lediglich definieren und über Begrenzungen diskutieren wollten. Er fügte noch hinzu, daß man die Meeresfreiheit nicht mit Deutschland zu erörtern brauche, wenn man unter sich einig sei. Es heißt dann zum Schluß:

»Blockade is one of the many things which will require immediate redefinition in view of the many new circumstances of warfare developed by this war. There is no danger of its being abolished.«

Lloyd George erklärte sich trotzdem in der Sitzung des Obersten Rates vom 3. November nicht bereit, den Grundsatz der Freiheit der Meere anzunehmen, und antwortete auf eine ausdrückliche Frage Clémenteaus, es sei für jeden britischen Premierminister unmöglich, etwas Derartiges zu tun, wobei er hinzufügte, Großbritannien sei lediglich bereit, die Meeresfreiheit im Lichte der neuen Bedingungen, die sich im Laufe des Krieges ergeben hätten, zu erörtern, und bestätigte dies auch durch ein Schreiben vom gleichen Tage an House<sup>71)</sup>.

Diesen Standpunkt hat Großbritannien beibehalten; die Auffassung Wilsons hat sich nicht durchgesetzt und es ist nur eine Verschleierung seiner Niederlage, wenn er am 19. September 1919 erklärt hat<sup>72)</sup>:

»One of the principles that I went to Paris most insisting on was the freedom of the seas. Now, the freedom of the seas means the definition of the right of neutrals to use the seas when other nations are at war, but

<sup>68)</sup> Savage a. a. O., II, S. 859.

<sup>69)</sup> Savage a. a. O., II, S. 860.

<sup>70)</sup> Savage a. a. O., II, S. 861.

<sup>71)</sup> Savage a. a. O., II, S. 864.

<sup>72)</sup> Savage a. a. O., II, S. 868, Anm. 48.

under the League of Nations there are no neutrals, and, therefore, what I have called the practical joke on myself was that by the very thing that I was advocating it became unnecessary to define the freedom of the seas.«

Wenn gegen die Sperrgebiete angeführt wird, daß sie dem Grundsatz der Freiheit der Meere widersprechen, so ist gewöhnlich die Meeresfreiheit gar nicht in dem absoluten Sinne verstanden, daß die Neutralen ohne Rücksicht auf den Kriegszustand die hohe See in derselben Weise benutzen könnten wie in Friedenszeiten. Es ist vielmehr damit gemeint, daß die Neutralen im Kriege keinen anderen als den anerkannten Beschränkungen unterworfen seien, also den herkömmlichen Methoden der Handelskriegführung. Aber auch in dieser Form ist der Einwand nicht stichhaltig. Einmal bedeutet es eine grundsätzliche Verkennung der Stellung der Neutralen, wenn man behauptet, daß ihre Rechte unveränderlich feststünden und von den Kriegführenden unter allen Umständen zu respektieren seien. Die herrschende Meinung lehnt eine solche Auffassung ab 73). Erinnert sei auch an die vielzitierte Bemerkung in der sogenannten 3. Lusitania-Note 74), daß die Regierung der Vereinigten Staaten nicht uneingedenk der außergewöhnlichen, durch den Weltkrieg geschaffenen Verhältnisse und der grundlegenden Veränderungen der Umstände und der Arten des Angriffs sei, die durch den Gebrauch von Mitteln der Seekriegführung hervorgerufen worden seien, wie sie die Völker der Welt nicht im Auge hätten haben können, als die geltenden Regeln des Völkerrechts festgelegt worden seien.

Ferner hat mit Recht schon im Oktober 1914 75) Pearce Higgins darauf hingewiesen, daß die Rechte der Neutralen auf freie Benutzung

73) Vgl. z. B. Hall a. a. O., S. 643:

»All interferences by belligerents with neutrals such as blockade, visit and search and capture for carriage of contraband 'are illustrations of the broad rule that belligerency and neutrality are states so related to one another that the latter must accept some abatement of the full benefits of peace in order that the former may not be thwarted in war in the assertion and defence of what is the most precious of all the rights of nations — the right of security and independence' The categories of such cases are not closed. States will be slow to admit any additions to the existing categories, but in given circumstances it may well be recognized that a belligerent is entitled to take reasonable measures for his own protection.«

Keith a. a. O., II, S. 899:

»What is clear is that the change in the nature of naval weapons and methods of warfare may compel revision of the issue of freedom of neutral navigation by sea; as custom has recognized the right of blockade and of visit, search and capture for carriage of contraband or the performance of unneutral service, so it may authorize use of the conception of war zones . . . it is impossible to contend that past practice has definitely limited the measure in which neutral rights can be affected. Whether any useful attempt can be made by agreement to limit such action by belligerents may be seriously doubted.«

74) Savage a. a. O., II, S. 361, Foreign Relations 1915 Suppl. S. 480.

75) Times vom 21. Oktober 1914, vgl. die dort angegebenen Verhandlungen des Institut de droit international 1913 (Oxford).

der hohen See zurückstehen müssen hinter dem Recht des Kriegführenden, alle militärisch notwendigen Maßnahmen für seine Sicherheit zu treffen <sup>76</sup>). Wie die Neutralen nicht in die militärischen Aktionen der Kriegführenden eingreifen dürfen, so müssen sie auch die Auswirkungen der militärischen Operationen, die sich gegen die Streitkräfte des Feindes richten, dulden, ebenso wie sie nicht gegen Maßnahmen Einspruch erheben können, die ein Kriegführender im Interesse der Verteidigung gegen militärische Operationen des Gegners für notwendig erachtet, auch wenn dadurch neutrale Interessen berührt werden <sup>77</sup>). Dieser Grundsatz gilt im Land- wie im Seekriegsrecht.

Daß Maßnahmen, die unter rein militärischen Gesichtspunkten erforderlich erscheinen, grundsätzlich den allgemein anerkannten Rechten der neutralen Schifffahrt vorgehen, ist z. B. in der Zulassung der Zerstörung auch neutraler Prisen (Art. 49 der Londoner Erklärung) anerkannt, weiter in der Regel, daß die Kriegführenden sich in ihren militärischen Operationen nicht durch die Gegenwart neutraler Fahrzeuge beeinflussen zu lassen brauchen, daß Neutrale, die sich in ein Gebiet begeben, in dem kriegerische Operationen im Gange sind, dies auf eigene Gefahr tun.

In einer Debatte im House of Lords hat am 15. November 1938 der Lordkanzler (Lord Maugham) darauf hingewiesen, daß der Eigentümer neutraler Ware an Bord eines feindlichen Schiffes keinerlei Ansprüche habe, wenn das Schiff auf Aufforderung nicht stoppe, mit Gewalt dazu gezwungen werde und dabei auch das neutrale Gut Schaden erleide <sup>78</sup>).

Auch der Art. 2 des VIII. Haager Abkommens ist ein Beweis dafür, daß die Rechte der Neutralen den militärischen Erfordernissen nachstehen. Wenn dort bestimmt ist:

<sup>76</sup>) Vgl. auch Philipp Marshall Brown, *Proceedings of the American Society of International Law*, 1916, S. 94:

»It seems to me that the neutral must recognize that the supreme law in neutrality is the law of the belligerent and that neutrals will have just such rights as may be conceded to them by the exigencies of the situation, by the demands of humanity and by the consideration which belligerents must show to neutrals in order to avoid participation in the war. In other words, the neutral nation ought to be satisfied that it is out of the struggle.«

Vgl. ferner Coleman Philipson a. a. O., S. 382:

»When there is a conflict between the fundamental rights of a belligerent to ensure his safety and his very existence and the rights of a neutral State to sail the high seas in pursuance of its commercial interests, the latter must, when exceptional circumstances arise, give way to the former.«

<sup>77</sup>) Pitt Cobbett, *Cases on International Law, II, War and Neutrality*, London 1937, S. 156f.

<sup>78</sup>) *Parliamentary Debates, House of Lords, Vol. III, Sp. 105*: »The owner of the property is in the same position as regards that neutral property as anybody else who has neutral property in a place where the enemy is lawfully bombarding enemy houses or enemy works of a military or naval character.«

»Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation pacifique«.

so beweist dies, daß, wo militärische Interessen das Legen von Minen erfordern, auf die Neutralen keine Rücksicht genommen zu werden braucht.

Somit stehen die ganzen Regeln des Prisenrechts, die den Schutz der neutralen Schifffahrt bezwecken, immer unter dem Vorbehalt, daß indirekte Einwirkungen der militärischen Maßnahmen von den Neutralen geduldet werden müssen, und auch der Grundsatz der Freiheit der Meere ist nur mit diesem Vorbehalt zu verstehen.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, müssen auch Sperrgebieten-erklärungen grundsätzlich als zulässig erscheinen, soweit sie Teile des militärischen Operationsplans darstellen und mit militärischen Notwendigkeiten begründet werden können. Als Beispiel wird gewöhnlich die Verhinderung der Übermittlung militärisch wichtiger Nachrichten oder Sicherung der Verteidigung der eigenen Küste genannt, wohl deswegen, weil diese Fälle praktisch eine Rolle gespielt haben<sup>79)</sup>. Aber es sind nicht die einzigen, die denkbar wären<sup>80)</sup>.

Der geringe Widerspruch, der sich gegen die britischen Maßnahmen von seiten der Neutralen erhoben hat, ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß durch sie verhältnismäßig wenig neutrale Schiffe zu Schaden gekommen sind, sondern auch darauf, daß die britischen Maßnahmen mit militärischen Rücksichten gerechtfertigt wurden, mit der Notwendigkeit, gegen kriegerische Operationen seitens Deutschlands mit militärischen Mitteln vorzugehen<sup>81)</sup>.

Nun könnte allerdings gesagt werden, daß diese Voraussetzung den Kriegführenden eine weite Freiheit lasse. Das ist durchaus richtig; denn darüber, was militärisch erforderlich ist, können nur die Kriegführenden selber entscheiden. Wenn auch gewisse Grundsätze allgemein anerkannt sein mögen, ein Einverständnis im Einzelfalle ist schon deswegen nicht denkbar, weil weder der Gegner noch die Neutralen den Operationsplan kennen, jedenfalls der Kriegführende immer bestrebt sein wird, ihn zu verheimlichen. Man kann sich aber doch nicht auf den Standpunkt stellen: damit man sich der Sperrgebiete als Mittel des Handelskrieges bedienen

<sup>79)</sup> Vgl. Hall, *The Law of Naval Warfare*, London 1921, S. 246: »This claim to exercise control of portions of the high seas can, however, only be justified by genuine necessity and for so long as that necessity continues. Whether the barred zones are off the belligerent's own coasts or in the theatre of operations, they can only exist for the purpose of preventing intelligence from reaching the enemy or in the former case to facilitate control and defence....«

Vgl. Coleman Philipson a. a. O., S. 381.

<sup>80)</sup> Castex, *Théories stratégiques*, III, Paris 1931, S. 508.

<sup>81)</sup> Castex ebenda.

könne, komme es nur darauf an, die Erklärung mit militärischen Vorwänden zu begründen. Es ist sicher, daß Mißbräuche vorkommen können. Das ist aber überall möglich, wo die Erfüllung einer kriegsrechtlichen Verpflichtung unter den Vorbehalt gestellt ist, daß die militärischen Erfordernisse sie zulassen. Bei Sperrgebietserklärungen wird sich aber im weiteren Verlauf der Aktionen sehr bald herausstellen, was der eigentliche Zweck im Einzelfalle ist, und der wachsende Widerstand der Neutralen gegen einen offensichtlichen Rechtsmißbrauch wird sehr bald den Kriegführenden vor die Frage stellen, ob der politische Nachteil nicht den materiellen Vorteil aufwiegt, der durch möglicherweise erhöhte Versenkung von Tonnage erzielt werden kann, und die Notwendigkeit, der zweifellos einsetzenden feindlichen Propaganda bei den Neutralen entgegenzuwirken, wird Vorsicht geboten erscheinen lassen.

3. Ein weiterer grundsätzlicher Einwand, der gegen die Sperrgebiete erhoben worden ist, ist der, der sich in der niederländischen Protestnote vom 12. Februar 1915 gegen die deutsche Kriegsgebietenklärung findet, der aber auch gegenüber der britischen Erklärung vom 2. November geltend gemacht worden ist<sup>82)</sup>. Er geht dahin, daß nach Völkerrecht nur die unmittelbare Aktionssphäre der militärischen Operationen der Kriegführenden eine solche military area darstellen kann und daß es unzulässig sei, ein so weites Gebiet wie die Nordsee zu einer solchen Zone zu erklären. In der Protestnote vom 16. November 1915 an Großbritannien wird dies noch weiter dahin präzisiert, daß nur in dieser beschränkten Zone unmittelbarer kriegerischer Operationen ein Kriegführender ein „droit de police“ ausüben könne. Der Einwand bestreitet einmal die Zulässigkeit einer dauernden Inanspruchnahme von Rechten und sodann die Befugnis, solche Rechte auf einem Seeraum von größerer Ausdehnung geltend zu machen. Der Einwand gegen die Sperrgebietenklärung geht also von der Auffassung aus, daß die militärische Tätigkeit der Seestreitkräfte nicht nur örtlich, sondern auch zeitlich beschränkt sei.

Der Grundsatz, daß vom unmittelbaren Operationsschauplatz neutrale Handelsschiffe von den Kriegführenden weggewiesen werden können, ist anerkannt. Er findet sich in Art. 68 der französischen Instruktionen von 1934 in der Form, daß neutrale Schiffe, deren Funksendungen den Radioverkehr des Kriegsschiffes stören, vom Operationsschauplatz verwiesen werden oder ihnen der Gebrauch ihrer Funkapparate untersagt werden darf, und daß dieses Verbot mit Gewalt durchgesetzt werden kann. Ähnlich, aber in erweiterter Form, bestimmt Art. 143 der italienischen Legge di guerra, daß der militärische Befehlshaber Handelsschiffe zwingen kann, ihren Kurs zu ändern, sich der Abgabe von Signalen oder

<sup>82)</sup> Siehe oben S. 649.

irgendwelcher anderer Handlungen zu enthalten, wenn er glaubt, daß die Anwesenheit oder die Signalabgabe in der Nachbarschaft seiner Streitkräfte den Erfolg im Gange befindlicher Unternehmungen beeinträchtigen könnten.

Daß ein Recht zur Befehlerteilung an Handelsschiffe nur für die unmittelbare Aktionssphäre eines Kriegsschiffes eines Kriegführenden von alters her anerkannt ist, beruht darauf, daß auf der hohen See — und nur auf diese bezieht sich der Einwand — der den Befehl Erteilende nur in diesem Bereich seine Durchsetzung erzwingen kann. Die Möglichkeit effektiver Machtentfaltung ist aber die Grundlage jeder rechtlichen Herrschaft. Es zeigt sich, daß überall die Begründung rechtlicher Befugnisse von der Möglichkeit tatsächlicher Durchsetzung abhängig ist<sup>83</sup>).

Soweit das eigentliche Element des Seekrieges in der Bewegung liegt, kann es keine dauernde Inanspruchnahme von Rechten auf einem bestimmten Seegebiet geben. Anders ist aber schon die Lage in den Küstengewässern, die an die Territorialgewässer anstoßen. Die besondere Rechtslage der Territorialgewässer selbst erklärt sich daraus, daß sie von Land aus dauernd beherrscht werden konnten; ihre ursprüngliche Ausdehnung auf Kanonenschußweite hatte ihren guten Sinn. Wenn ihre Breite später ein für allemal auf durchweg 3 Seemeilen festgelegt wurde, so hindert das nicht, daß sich mit zunehmender Reichweite der Geschütze Sonderregeln für die angrenzenden Teile der offenen See — eine »zone contigue« oder »Außenzone« — entwickeln. In der Möglichkeit ständiger Einwirkung von der Küste aus liegt wohl auch ein Grund dafür, daß der Anspruch, Sperrgebiete vor der eigenen Küste einzurichten, auf den geringsten Widerspruch gestoßen ist.

Was nun die hohe See anlangt, so sind die militärischen Operationen heute nicht mehr etwas rein Dynamisches. Die verankerten Minen bringen ein gewisses statisches Element in die Seekriegsführung hinein. Wenn das die Mine für die strategische Betrachtung weniger interessant erscheinen ließ<sup>84</sup>), so ist für unsere Frage gerade die Tatsache von Bedeutung, daß das Minenfeld, in die »action militaire« einbezogen, infolge seines Verbleibens an bestimmter Stelle der offenen See die Grundlage für die Inanspruchnahme besonderer Rechte für längere Zeit schafft. An der Tatsache, daß die Mine bis zu einem gewissen Grade fehlende oder abwesende Seestreitkräfte ersetzt, kann die völkerrechtliche Betrachtung

<sup>83</sup>) So gibt die Haager Landkriegsordnung die Befugnis, Rechtsnormen für das feindliche Gebiet zu erlassen, erst, wenn dieses besetzt ist. Wann dies der Fall ist, bestimmt Art. 42:

»Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.»

<sup>84</sup>) Castex, Synthèse de la guerre sous-marine, Paris 1920, S. 114.

nicht vorübergehen. Überall, wo Minen gelegt werden dürfen, kann auch ein militärisches Interesse bestehen, die Schifffahrt auszuschließen, ist auch die Möglichkeit gegeben, ein Sperrgebiet zu erklären; man könnte fast behaupten — nur da! Denn nur die Mine enthält jenes statische Element, das zu einer dauernden rechtlichen Inanspruchnahme von Teilen der See, soweit es sich nicht um die eigenen Küstengewässer handelt, berechtigt.

Die Frage nun, wo Minen gelegt werden dürfen, beantwortet sich auch heute noch im wesentlichen nach dem VIII. Haager Abkommen von 1907. Sein Abschluß bedeutet im ganzen gesehen eine Niederlage Großbritanniens und ist auch in England als solche empfunden worden<sup>85)</sup>. Großbritannien war bestrebt, ein Verbot des Minenlegens außerhalb der eigenen und der feindlichen Territorialgewässer durchzusetzen, um dieser neuen Waffe, deren Gefährlichkeit der russisch-japanische Krieg gezeigt hatte, und die man als ein wirksames Kriegsmittel der Staaten mit schwacher Flotte ansah, ein möglichst geringes Verwendungsgebiet zuzuweisen. Dies ist mißlungen. Allerdings geht das Abkommen von dem Grundsatz aus, daß Minen nicht als direktes Mittel des Handelskrieges verwandt werden dürfen, daß das Minenlegen aber ohne Rücksicht auf Beeinträchtigungen der Handelsschifffahrt zulässig ist, soweit militärische Gründe, d. h. offensive Operationen gegen den Feind oder Abwehr solcher Operationen des Feindes, das Legen von Minen zweckmäßig erscheinen lassen.

Damit war ein Einbruch in das bisherige System vollzogen, indem man auch gewaltsame Einwirkungen auf die Handelsschifffahrt als zulässig anerkannte. Allerdings sollten die Kriegführenden Vorkehrungen dafür treffen, daß die friedliche Schifffahrt nicht beeinträchtigt werde. Doch hingen diese nach der Formulierung des Abkommens in erster Linie von den militärischen Erfordernissen ab. Jedenfalls konnte man sich nicht mehr auf den Standpunkt stellen, daß die Vernichtung jedes Handelsschiffes durch eine Mine eines Kriegführenden eine Völkerrechtsverletzung sei. Damit war das wichtigste Mittel zur Aufrechterhaltung von Kriegs- und Sperrgebieten, die Verwendung von Minen, grundsätzlich anerkannt.

Wenn auch über die Frage des Minenlegens auf der hohen See keine Einigung erzielt war, so konnte man doch auch nicht sagen, daß es ausdrücklich verboten sei<sup>86)</sup>. Das Abkommen gestattet sogar das Legen von

<sup>85)</sup> Vgl. Thomas Gibson Bowles, *Sea Law and Sea Power*, London 1910, S. 117: »The sheep-like way in which the British delegates dealt with this convention does little honour to their country.«

Baty and Morgan, *War: Its Conduct and legal Results*, London 1915, S. 218, meinen sogar, es wäre besser gewesen, Großbritannien hätte die II. Haager Friedenskonferenz auffliegen lassen.

<sup>86)</sup> Vgl. die Erklärung von Sir Ernst Satow in der 8. Vollsitzung der Konferenz

Minen vor den feindlichen Küsten, ohne dies auf die Küstengewässer zu beschränken, wie es den Neutralen gestattet, aus Sicherheitsgründen vor ihren Küsten auch über die Territorialgewässer hinaus verankerte Minen zu legen. So war es schon nach dem Wortlaut des Abkommens möglich, durch Legen von verankerten Minen Teile der hohen See für den Gegner dauernd zu sperren, ohne daß die Gegenwart eigener Streitkräfte notwendig war. Es war also die Möglichkeit einer dauernden Beschränkung der Schifffahrt gegeben, während bisher nur eine vorübergehende Beschränkung für die Dauer von Kampfhandlungen anerkannt war, indem der Kriegführende sich nähernde Schiffe aus dem Kampfgebiet wegweisen konnte.

Zwar hatten die Vertreter Großbritanniens einen Vorbehalt zu dem Abkommen gemacht <sup>87)</sup>; aber der von Großbritannien verfochtene Grundsatz, das Minenlegen in der offenen See sei grundsätzlich unzulässig, war durchbrochen.

Auf Grund des Abkommens und der späteren Entwicklung ergibt sich folgende Rechtslage:

Unbestritten ist die Zulässigkeit des Legens von Minen vor den eigenen Küsten zu Verteidigungszwecken. Dieses Recht ist auch nicht auf Territorialgewässer beschränkt. Es dürfte anerkannt sein, daß deren übliche Ausdehnung von 3 Seemeilen unter den Verhältnissen des modernen Krieges zur wirksamen Sicherung der Küste gegen feindliche Angriffe oder Beschießungen nicht ausreicht. Die Forderung nach Anerkennung einer erweiterten Verteidigungszone ist alt. Schon auf der II. Haager Friedenskonferenz hat Großbritannien in seinem ersten Vorschlage über die Regelung des Minenlegens das Zugeständnis gemacht, daß vor militärisch wichtigen Häfen in einer auf 10 Seemeilen erweiterten Zone Minen gelegt werden dürften <sup>88)</sup>.

Die Entwicklung zeigt nun die Tendenz, vor kriegswichtigen Punkten der Küste eine erweiterte Zone festzulegen, die im Kriegsfall als Sperrzone gilt und in der jedes eindringende Schiff gegebenenfalls zerstört werden darf. In diesem Zusammenhang wäre das französische Dekret vom 1. Oktober 1934 <sup>89)</sup> zu erwähnen. Danach ist die Versenkung auch

(Actes et Documents I, S. 281); vgl. auch Coleman Philipson a. a. O., S. 374; Genet, Précis de Droit Maritime pour le Temps de Guerre, I. Paris, 1937, S. 138.

<sup>87)</sup> Vgl. RGBl. 1910, S. 253.

»En apposant leurs signatures à cette convention, les plénipotentiaires britanniques déclarent que le simple fait que ladite convention ne défend pas tel acte ou tel procédé ne doit pas être considéré comme privant le Gouvernement de Sa Majesté Britannique du droit de contester la légalité du-dit acte ou procédé.»

<sup>88)</sup> Actes et Documents III, S. 660.

<sup>89)</sup> Journal Officiel S. 10972. Das Dekret bringt gegenüber der früheren Regelung nichts wesentlich Neues.

neutraler Fahrzeuge in der Verteidigungszone zulässig, da die militärische Sicherheit das Fernhalten jedes Fahrzeuges erfordert, obwohl vor den Kriegshäfen die Zone 6 Seemeilen beträgt 90).

Zugelassen wurde schon 1907 das Legen von Minensperren vor den feindlichen Küsten, ebenfalls — gegen den Widerstand Großbritanniens — ohne Begrenzung auf die Territorialgewässer des Gegners. Die einzige Beschränkung in dem Abkommen für das Minenlegen vor der feindlichen Küste findet sich in Art. 2 91). Deutschland sowohl wie Frankreich haben bezüglich dieses Artikels einen Vorbehalt gemacht. Die praktische Bedeutung des Artikels ist im übrigen stets bestritten worden, weil man jederzeit einen militärischen Vorwand finden könne, um das Auslegen von Minen an der betreffenden Stelle zu rechtfertigen 92). Für Deutschland ist dies der Anlaß für den erwähnten Vorbehalt gewesen. Im übrigen hat dieser insofern nicht viel Bedeutung, als Art. 3 ausdrücklich festsetzt, daß im Falle des Minenlegens

»toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique«.

Nicht zulässig sind daher Minensperren vor Häfen, die ausschließlich der Handelsschifffahrt dienen, wobei es dahingestellt bleiben mag, ob solche Minensperren einen größeren militärischen Wert haben, da sie doch bald erkannt und geräumt werden würden.

Wohl aber können Minensperren mit der Notwendigkeit der Sicherung eines Blockadegeschwaders gegen überraschende Angriffe feindlicher Seestreitkräfte gerechtfertigt werden. Denn das Minenlegen vor der Küste des Gegners aus militärischen Gründen ist zulässig, d. h. nicht nur zum Zwecke der Bekämpfung der feindlichen Seestreitkräfte und zur Behinderung ihrer Operationen, sondern auch zum Schutz der eigenen.

Eine Grenze, wieweit Minensperren nach der offenen See zu gelegt werden dürfen, ist nicht festgesetzt 93).

90) Der Gesichtspunkt der Sicherheit des eigenen Gebietes ist schon 1907 in einem solchen Maße anerkannt, daß man sogar dem neutralen Staate gestattet hat (Art. 4), auch außerhalb seiner Territorialgewässer Minen zu legen. Allerdings muß er vorher die Gegenden bezeichnen, in denen er Minen zu legen beabsichtigt. Er kann dies, da auch die Kriegführenden nicht berechtigt sind, die so ausgelegten Minenfelder zu räumen. Allerdings ist in den Verhandlungen über das Abkommen betont worden (vgl. *Projet de Rapport à la Conférence von Streit, Actes et Documents III, S. 456*):

»que l'absence de toute disposition fixant les limites dans lesquelles les neutres peuvent placer des mines, ne devra pas être interprétée comme établissant pour les neutres le droit de placer des mines en pleine mer«.

91) Text siehe oben S. 661.

92) Vgl. z. B. Westlake, *International Law, II, Cambridge 1913, S. 316*.

93) Darauf hat mit Recht die deutsche Antwort vom 7. November 1914 auf den englisch-französischen Protest vom 26. September 1914 (Spindler a. a. O., I, S. 214f.) hingewiesen.

Bezüglich des Minenlegens auf hoher See war dagegen die Rechtslage nicht so eindeutig klar, daß nicht Großbritannien den Versuch unternommen hätte, das Vorgehen Deutschlands zu Beginn des Weltkrieges als völkerrechtswidrig zu brandmarken. Nach den Vorgängen im Weltkrieg kann es heute aber nicht mehr zweifelhaft sein, daß das Legen von Minen in den nach dem Haager Abkommen allein zulässigen Formen auch auf der hohen See aus militärischen Gründen zulässig ist, also beispielsweise zur Sicherung der Anmarschwege der eigenen Flotte — vor allem gegen U-Bootsangriffe —, zu Störungen des feindlichen Aufmarsches, zur Versperrung von Angriffswegen für den Gegner, zur Beschränkung seiner Angriffsmöglichkeiten auf bestimmte Wege.

Es wird durchweg in der Literatur hervorgehoben <sup>94)</sup>, daß zwar die Vereinigten Staaten gegen das Minenlegen auf hoher See Einspruch erhoben hätten, solange sie selbst neutral gewesen seien, daß sie aber ihre Haltung vollkommen geändert hätten, nachdem sie in den Krieg eingetreten seien. Es ist ja bekannt, welch tätigen Anteil die Amerikaner an der Einrichtung und Verbesserung der Nordseesperre genommen haben — um nur ein Beispiel zu erwähnen —, deren Zweck vor allen Dingen war, die Vorstöße der deutschen U-Boote in den Atlantik zu verhindern. Auch die Engländer, die während des Krieges zunächst das Minenlegen von ihrer Seite als notwendige Gegenmaßnahme gegen das unerlaubte Minenlegen seitens Deutschlands und die dabei angeblich vorgekommenen Verletzungen des VIII. Haager Abkommens darzustellen suchten, haben ihren Standpunkt nicht aufrechterhalten, nachdem sich während des Krieges die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß die Minenfelder ein wirksames Verteidigungsmittel gegen U-Bootsoperationen darstellten <sup>95)</sup>.

Die Konsequenz daraus hat Großbritannien auf der Abrüstungskonferenz gezogen. Dort erklärte der englische Vertreter in der Sitzung der Commission Navale vom 5. Mai 1932 <sup>96)</sup>, daß Großbritannien einem

<sup>94)</sup> Vgl. statt vieler Hyde a. a. O., II, S. 422 ff.

<sup>95)</sup> Admiral Jellicoe: *The Crisis of the Naval War*, London 1920, S. 90; Admiral Castex, *Synthèse*, S. 115; Commander Creswell, *Naval Warfare*, London 1936, S. 164.

<sup>96)</sup> Sir Bolton Eyres Monsell (S. d. N. IX, *Désarmement* 1937, IX, 1 S. 67):

«La délégation du Royaume-Uni est désireuse de faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger les navires marchands, mais elle ne peut entièrement oublier les leçons de la dernière guerre, étant donné spécialement que les mines se sont avérées un des rares moyens de défense efficaces contre les sous-marins. La flotte britannique, lorsqu'elle a posé des mines, a toujours observé les règles formulées dans la Convention de La Haye et a toujours avisé les neutres lorsque des champs de mines étaient mouillés, mais tant qu'il existera des sous-marins, il sera impossible de renoncer au mouillage de mines comme moyen de défense. La délégation du Royaume uni pourra donc se rallier à l'interdiction de l'emploi des mines automatiques en haute mer à la condition que de même, l'on abolisse les sous-marins.»

Vorschlag, das Legen von Minen auf der hohen See zu verbieten, nur zustimmen könne, wenn man gleichzeitig die U-Boote abschaffe, eine Erklärung, der der Vertreter Italiens Maroni ausdrücklich zustimmte, während der deutsche Vertreter von Rheinbaben die Bereitschaft Deutschlands erklärte, jeder Beschränkung des Minenlegens zuzustimmen, die allgemein angenommen werde.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß das Minenlegen — mit Ausnahme natürlich der neutralen Hoheitsgewässer — im ganzen Seekriegsbereich zulässig ist, vorausgesetzt, daß es einem militärischen Zweck dient. Die Gefahren und Nachteile, die dadurch der Handelsschifffahrt entstehen, muß diese in Kauf nehmen. Ein wirksamer Schutz liegt für die Handelsschifffahrt auch nicht in Art. 3 des VIII. Haager Abkommens, da die Pflicht zur Mitteilung der gefährlichen Zonen, in denen Minen gelegt sind, erst erfüllt zu werden braucht, »aussitôt que les exigences militaires le permettent«. Wenn Minensperren aber ihren militärischen Wert behalten sollen, darf ihre Lage nicht zur Kenntnis des Gegners kommen, was regelmäßig der Fall ist, wenn sie den Neutralen mitgeteilt wird. Die militärischen Bedürfnisse werden daher eine Bekanntgabe der Minenfelder mit einer genauen Angabe ihrer Lage fast immer ausschließen. Man wird sich daher während des Krieges darauf beschränken müssen und dürfen, in der Form einer Warngebietserklärung größere Seegebiete zu bezeichnen, die die Minenfelder mitumfassen, wodurch aber eine Bekanntgabe ihrer genauen Lage vermieden wird.

4. Das Auslegen von Minen begründet allerdings nicht schon für sich allein die Inanspruchnahme von Rechtsbefugnissen in dem mit Minen verseuchten Seegebiet; vielmehr muß der Kriegführende dasselbe dauernd kontrollieren. Man darf nicht außer acht lassen, daß ein Minenfeld, um ein sicherer Machtfaktor in der Hand dessen, der es ausgelegt hat, zu bleiben, in der Regel überwacht werden muß, und außerdem die notwendige Effektivität, die notwendige Voraussetzung jeder rechtlichen Herrschaft nicht sichergestellt ist, wenn das fragliche Gebiet nicht durch mobile Seekampfmittel, seien es nun Überwasserstreitkräfte, U-Boote oder Flugzeuge, kontrolliert wird.

Wenn eine solche effektive Beherrschung des Kriegs- und Sperrgebietes vorliegt, läßt sich nicht allgemein sagen. Das hängt von den Umständen ab, vor allen Dingen von der Lage des Gebietes, von der Möglichkeit feindlicher Einwirkung usw. Je nachdem wird eine ständige Überwachung gefordert werden müssen, mitunter mag auch eine gelegentliche Kontrolle ausreichen.

Der Umfang eines Sperrgebietes wird davon abhängen, inwieweit überhaupt das Minenlegen praktisch möglich ist und ferner davon, welche Streitkräfte zur effektiven Kontrolle zur Verfügung stehen. Es bedarf kaum der Erwähnung, daß es absurd wäre, wenn ein kleiner

Staat mit schwacher Seemacht bei einer kriegerischen Verwicklung weite Teile des Atlantik zum Sperrgebiet erklären würde. Es kann auch zweifelhaft sein, ob Sperrgebiete von dem Umfang der während des Weltkrieges erklärten unter heutigen Verhältnissen wirksam überwacht werden könnten. Immerhin wird man berücksichtigen müssen: Je näher durch die modernen Kriegsmittel die Gegner einander gerückt werden, je enger durch die Entwicklung der Technik die Seeräume werden, je mehr die Möglichkeiten steigen, größere Räume mit Minen zu belegen und effektiv zu überwachen, um so mehr werden auch die zulässigen Sperrgebiete ihrem Umfang nach wachsen. Hier wird die Entwicklung der Luftwaffe von besonderer Bedeutung sein 97).

#### IV.

Der Zweck einer Sperrgebietserklärung ist, alle Fahrzeuge oder bestimmte Kategorien von Fahrzeugen oder schließlich auch nur Fahrzeuge feindlicher Nationalität vom Befahren des Gebietes abzuhalten, weil ihre Anwesenheit die militärischen Operationen gefährden könnte, oder doch das Befahren dieses Gebietes von der Erfüllung gewisser Bedingungen abhängig zu machen, deren Festsetzung gleichfalls aus militärischen Gründen geboten erscheint.

1. Es versteht sich von selbst, daß das Sperrgebiet den neutralen Staaten bekanntgemacht und seine genaue Lage sowie die Sanktionen angegeben werden müssen, die zuwiderhandelnden Fahrzeugen drohen. Es muß eine Frist gewährt werden, nach deren Ablauf erst Zwangsmaßnahmen im Sperrgebiet vorgenommen werden dürfen. Diese Frist muß ausreichen, um den Handelsfahrzeugen das Verlassen des Sperrgebietes zu ermöglichen und genügen, Schiffe, die sich auf See befinden, vor dem Befahren des Gebietes zu warnen. Es bedeutet dieses Erfordernis aber nicht, daß nicht schon vorher mit dem Legen von Minen begonnen werden könnte; andernfalls würde dem Gegner die Möglichkeit gegeben, die Schaffung der materiellen Voraussetzungen des Sperrgebietes durch erhöhte Überwachungstätigkeit in diesem Gebiete zu verhindern.

Die Pflicht zur Bekanntgabe des Sperrgebietes wird dadurch nicht ausgeschlossen, daß das betreffende Gebiet oder Teile desselben bereits vom Gegner zum Sperrgebiet erklärt worden sind. Denn die Bekanntmachung ist die Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des eigenen Handelns.

2. Welche Maßnahmen sind nun als zulässig anzusehen, um das Befahren der Sperrgebiete wirksam zu verhindern?

Über die Minenverwendung braucht nichts weiter gesagt zu werden; da sie auch ohne Sperrgebietserklärung zulässig ist und die Minenwirkung sich unterschiedslos gegen jedes Schiff, das das Sperrgebiet

97) Vgl. Keith a. a. O., S. 357.

befährt, auswirkt, kann eine Vernichtung auch von Handelsschiffen durch Minen nicht als rechtswidrig angesehen werden. Solche Zerstörungen sind die notwendige Folge der Zulassung dieses Kriegsmittels überhaupt. Dagegen ist die Frage aufzuwerfen, wie Überwasserfahrzeuge, U-Boote und Flugzeuge vorgehen dürfen.

Man hat behauptet, daß der Kriegführende auf die Aufbringung und Condemnierung von Fahrzeugen, die trotz des Verbots in das Sperrgebiet einfahren, beschränkt sei<sup>98)</sup>. Dem aber ist entgegenzuhalten: Wenn die Erklärung eines Sperrgebietes nur zulässig ist, wenn militärische Gründe die Fernhaltung der Schifffahrt erforderlich machen, dann bedeutet das Eindringen in das Sperrgebiet, daß sich das eindringende Schiff den von den Kriegführenden für erforderlich gehaltenen Maßnahmen widersetzen will. Das gilt für feindliche Handelsschiffe ebenso wie für neutrale, deren Eindringen eine unzulässige Einmischung in die Operationen der Kriegführenden darstellt. Wer trotz Sperrgebietserklärung sich in dieses Gebiet begibt und darin zu Schaden kommt, hat die Folgen seiner Handlungsweise sich selbst zuzuschreiben. Wenn dem individuellen Befehl eines Kriegsschiffskommandanten an ein Handelsschiff, sich aus der Operationszone herauszuhalten, mit Waffengewalt Gehorsam verschafft werden darf, dann ist nicht einzusehen, warum nicht ein generelles Verbot des Befahrens bestimmter Seegebiete durch unmittelbare Gewaltsanwendung erzwungen werden darf<sup>99)</sup>.

Hält der Kriegführende ein generelles Verbot für erforderlich, ohne daß er selbst Ausnahmen festsetzt, dann kann kein Fahrzeug sich darauf berufen — was ja meist vorher gar nicht festzustellen ist —, daß die Durchfahrt in diesem Einzelfall die militärischen Operationen tatsächlich nicht gefährde. Eine Nachprüfung des einzelnen Falles ist schon praktisch dem Kriegführenden nicht zumutbar.

3. Gelten nun aber nicht für U-Boote und Überwasserfahrzeuge auch im Sperrgebiet die Grundsätze des sogenannten Londoner U-Boot-Protokolls vom 5. November 1936, das ja nicht nur Regeln für U-Boote festlegt, sondern die anerkannten Grundsätze für das Verfahren gegenüber Handelsschiffen auch auf die U-Boote erstreckt und die erneute Anerkennung dieser Grundsätze bedeutet?

Auch Castex wirft die Frage auf, ohne sie allerdings zu beantworten<sup>100)</sup>:

»Même en 'zone de guerre', n'aura-t-on pas contre soi le damné article 22 du traité de Londres?«

Es besteht zweifellos das Bestreben, das auch in den Bestimmungen des Abkommens von Nyon vom 14. September 1937 seinen Nieder-

<sup>98)</sup> In diesem Sinne sind wohl die Ausführungen bei Hall, *The Law of Naval Warfare*, London 1921, S. 246 zu verstehen.

<sup>99)</sup> Vgl. auch Castex, *Synthese*, S. 28.

<sup>100)</sup> *Théories stratégiques*, IV, S. 323.

schlag gefunden hat, die Nichtbeobachtung der U-Bootsregeln unter allen Umständen als humanitätswidrig und daher eine entgegen diesen Regeln erfolgte Versenkung stets als völkerrechtswidrig zu verurteilen; es scheint dies sogar der Hauptgrund gewesen zu sein, warum man die Versenkungen der Handelsschiffe im Mittelmeer als Verletzungen der U-Bootsregeln ausgab<sup>101)</sup>. Indessen zeigt gerade dieses Abkommen deutlich, daß sich nicht immer eindeutig bestimmen läßt, was als inhuman anzusehen ist und daß die Auffassungen von Humanität, die von den einzelnen Staaten proklamiert werden, nicht nur häufig in auffallender Parallele zu ihren politischen, militärischen und wehrwirtschaftlichen Gegebenheiten, sondern auch in merkwürdiger Übereinstimmung mit konkreten politischen Zielen stehen. Kann man wirklich warnungslose Versenkungen in einem Sperrgebiet im Kriegsfall als humanitätswidrig verdammen, wenn in Friedenszeiten einige wenige Staaten für sich das Recht in Anspruch nehmen, auf hoher See in getauchtem Zustand fahrende U-Boote anderer Nationalität auf Grund einer von ihnen selbst aufgestellten Vermutung warnungslos zu versenken?

Wird man nicht im Kriegsfall die Geltung der U-Bootsregeln im Bereich eines Sperrgebietes schon deswegen verneinen müssen, weil ein Handelsschiff schon durch das Einfahren in das verbotene Gebiet sich unzulässigerweise in die militärischen Operationen eingemischt hat? Sein Verhalten wäre meines Erachtens einem »persistent refusal to stop« gleichzusetzen, ganz ähnlich, wie man dies bei einem Handelsschiff annehmen muß, das im Geleit feindlicher Kriegsschiffe fährt und das gleichfalls warnungslos angegriffen werden darf<sup>102)</sup>. Auch läßt die Art der Seestreitkräfte, die durchweg für die Überwachung der Sperrgebiete in Frage kommen — leichte Fahrzeuge oder U-Boote —, es kaum zu, für die Sicherheit der Besatzungen Sorge zu tragen, ohne die Interessen, die zur Erklärung des Sperrgebietes geführt haben, zu gefährden.

Dies gilt in erhöhtem Maße für Flugzeuge. Obwohl für sie keine allgemein anerkannten Rechtsregeln gelten, zeigt sich doch die Tendenz, sie bezüglich der Seekriegführung den U-Booten gleichzustellen<sup>103)</sup>. Dies ist ja auch bereits durch das Genfer Ergänzungsabkommen vom 17. September 1937 zum Abkommen von Nyon in einem konkreten Falle geschehen. Wenn für Flugzeuge dieselben grundsätzlichen Regeln Geltung haben sollen, dann entspricht es nur der Logik, wenn man für sie auch dieselben Ausnahmen zuläßt.

<sup>101)</sup> Vgl. auch zum folgenden: Die Abmachungen von Nyon und Genf, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 17.

<sup>102)</sup> Vgl. die Entscheidung des deutsch-griechischen Schiedsgerichts vom 8. November 1928 in Sachen Kyriakides c. Etat allemand (Rec. des Décisions des Tribunaux Arbitraux Mixtes, T. VIII, Paris 1929, S. 349).

<sup>103)</sup> Vgl. Richmond, Sea Power in the Modern World, London 1934, S. 113.  
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. VIII.