

Die Wirtschaftspolitik des Friedens von Versailles

II. Seeschiffahrtspolitik

In einer der formal und inhaltlich gleich ausgezeichneten Noten, in denen Deutsch Österreich in St. Germain um Dasein und Gestaltung rang, heißt es, „der große Gedanke des Vertragsentwurfes“ sei, „die öffentlichen Verkehrswege allen Völkern gleichermaßen dienstbar zu machen.“ Es läßt sich in der Tat nicht bestreiten, daß die Regelung, welche die Verkehrsfragen durch die in diesem Punkte fast identischen Verträge von Versailles und St. Germain erfahren haben, noch am ehesten der Forderung genügen, zugleich die Maxime einer allgemeinen Gesetzgebung sein zu können. Aber diese Feststellung kann nicht etwa mit Genugtuung, sondern nur mit soviel größerer Erbitterung erfüllen, da die Differenzierung, welche auch hier zuungunsten Deutschlands vorgenommen ist, noch viel einschneidender wirkt, weil der Rechtscharakter gerade dieser Bestimmungen sich ohne unterschiedslose Allgemeinheit der Anwendung völlig in sein Gegenteil verkehrt. Die Form, in welcher hier „Ideen“ verwirklicht werden, die auch in Deutschland stets mit Lebhaftigkeit verfochten worden sind, wird es den Freunden eines möglichst ungehemmten Verkehrs zwischen den Völkern schwer machen, an ihren Gedanken auch ferner festzuhalten, nachdem sich ihnen die „Freiheit“ in so karriierter Weise darstellt. Auch in diesen Beziehungen kann, wie im Einzelnen noch dargetan werden soll, Deutschlands Eintritt in den Völkerbund nicht ohne weiteres Abhilfe schaffen, weil der Eingriff in deutsche Hoheitsrechte keine entsprechenden Beschränkungen der „ursprünglichen Mitglieder“ des Völkerbundes nach sich zieht.

Zunächst soll die Schiffahrtspolitik des Vertrages betrachtet werden. Auf Grund des Gedankenaustausches, den auch die verfeindeten Staatsmänner während des Krieges durch ihre Reden „An Alle“ pflegten, hatte sich als Formel für eine der großen Friedenshoffnungen das Wort von der „Freiheit der Meere“ festgesetzt, ohne daß damit freilich eine eindeutige inhaltsbestimmte Vorstellung verbunden worden wäre. Im August 1915 wurde durch den deutschen Reichskanzler „die Befreiung der Weltmeere“ als eines der deutschen Kriegsziele aufgestellt, und in einer Note vom 23. 7. 15 hatten die Vereinigten Staaten an Deutschland sogar die folgenden Worte gerichtet: „Die Regierung der Vereinigten Staaten und die kaiserlich deutsche Regierung kämpfen für das gleiche große Ziel; sie sind lange zusammen eingetreten für die Anerkennung eben jener Grundsätze, auf denen die Regierung der Vereinigten Staaten jetzt so feierlich besteht: sie kämpfen beide für die Freiheit der Meere. Die Regierung der Vereinigten Staaten wird fortfahren, für diese Freiheit zu kämpfen, von welcher Seite auch sie immer verletzt werden möge, ohne Kompromiß, um jeden Preis.“¹⁾ Die gleichzeitige Bekämpfung des deutschen U-Bootkrieges und die tatsächliche Duldung der den völkerrechtlich anerkannten Blockadebegriff völlig zersetzenden Welthandelsperre Englands gegen die Mittelmächte interpretierten zwar die amerikanische Auffassung schon ausreichend, gleichwohl gab Wilson in der Kongreßrede vom 8. 1. 18 noch einmal dem zweiten seiner 14 Punkte die folgende Fassung:

„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.“

Diese mit starken Einschränkungen versehene Formel war eigentlich nur noch eine Reception jener Auffassung von der Meeresfreiheit, wie sie sich in England nach Niederkämpfung seiner maritimen Rivalen seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts ausgebildet hatte: die Freiheit der Meere werde am besten gewährleistet dadurch, daß ein Staat mit mächtiger Flotte in der Lage sei, im Interesse der Menschheit die Seepolizei auf allen Meeren nach einheitlichem Recht auszuüben. Durch diese Auslegung bemächtigte sich England des zunächst — gegen Grotius — bitter bekämpften Schlagwortes von der Freiheit der Meere, gab ihm aber eine den Sinn völlig umbiegende Auslegung, welches Verfahren auch in den Friedensschlüssen von Versailles und St. Germain durch Mißbrauch allgemein anerkannter Rechtspostulate ein Analogon gefunden hat.

Trotz dieser prinzipiellen Übereinstimmung zwischen amerikanischer und englischer Auffassung wurde doch der Gegenstand durch die Lansingnote vom 5. 11. 18 ausdrücklich von den Friedensbesprechungen ausgeschlossen: „They [i. e. the Allies Governments] must point out, however, that what is usually described as the freedom of the seas admits various interpretations, some of which they could not accept. They must, therefore, reserve themselves complete freedom on this subject when they enter the peace conference.“ Der Grund für diesen, von England veranlaßten, Vorbehalt ist, daß mit seiner Vorstellung von der Seepolizei die der Ausübung durch eine einzige Flotte unlösbar verbunden ist; in dem Erstarken des amerikanischen Seeimperialismus sieht England nicht einen weiteren Garanten, sondern eine Bedrohung der Meeresfreiheit in seinem Sinne.

Obwohl das Problem, dessen Lösung zunächst fast alle Staaten als eines der Kriegsziele bezeichneten, nur die Freiheit der Meere im Kriege betraf, nicht aber in Friedenszeiten, die auch von England nicht mehr bestritten wird, so hielten wir doch die vorausgeschickten Erörterungen für notwendig, einmal wegen der besonders engen Beziehungen zwischen dem Recht des Krieges und des Friedens, sodann um darzutun, daß die schiffahrtspolitischen Fragen durch eine tiefgehende Spannung zwischen den beiden größten Seemächten ihr Gepräge empfangen, bei der einstweilen der mit alter Macht gesättigte Standpunkt Englands über die jungen Gelüste Amerikas, die Wilson mühsam durch unklare Doktrinen zu bändigen suchte, den Sieg errungen hat.

*

Um die der Seeschiffahrt gewidmeten besonderen Bestimmungen des Friedensvertrages zu verstehen, ist es notwendig, sich das Objekt klar vorzustellen, auf das sie sich beziehen. Der Deutschland verbleibende Seeschiffsraum besteht — nach Angaben des Jahrbuchs des Norddeutschen Lloyd 1918/19 — einschließlich aller Fischereifahrzeuge, kleiner Segler, Schlepper und Seeleichter aus insgesamt 2245 Schiffen mit 501 900 Br. R. T., gegen mehr als 5 Mill. Br. R. T. am 1. 1. 14. Die Gesamtbruttotonnage der in Bremen und Hamburg beheimateten Dampfer wird auf etwa 3¼ % ihres Vorkriegsumfanges reduziert. Aber selbst diesem kümmerlichen Rest formell gleiche Wettbewerbsbedingungen zuzusichern, reichen wirtschaftliches Selbstvertrauen und politische Einsicht der Gegner nicht aus.

¹⁾ Aus der umfangreichen Literatur über den Gegenstand seien hier empfohlen: Christian Meurer, Das Programm der Meeresfreiheit. Tübingen 1918, die Vorträge von Wilh. van Calker, Triepel und Vogel in der Sammlung „Meereskunde“, 12. Jahrg., Berlin 1918.

Art. 271 verfügt: „In bezug auf Fischerei, Küstenschiffahrt und Schleppschiffahrt zur See sollen die Schiffe der alliierten und assoziierten Mächte in den deutschen Hoheitsgewässern die Behandlung erfahren, die den Schiffen der meistbegünstigten Nation zugestanden wird.“ Da Deutschland bisher einerseits keiner fremden Macht Rechte in bezug auf Fischerei im Küstenmeer eingeräumt hat, andererseits die Küstenfrachtfahrt den meisten fremden Staaten (jedoch nicht Frankreich, Vereinigte Staaten von Amerika) tatsächlich freistand, so hat diese Vorschrift zunächst keine praktische Bedeutung. Wesentlich ist nur die negative Seite, daß Deutschland von der gleichen Vergünstigung ausgeschlossen bleibt.

Diese allgemeine Bestimmung erfährt jedoch eine nähere Ergänzung durch Art. 327 des „Freiheit der Schiffahrt“ überschriebenen Kapitels in dem Hauptteil „Häfen, Wasserwege und Eisenbahnen“. Hier wird gefordert: „Die Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte genießen ebenso wie ihre Güter, Schiffe und Boote in allen deutschen Häfen und auf allen deutschen Binnenschiffahrtsstraßen in jeder Hinsicht die gleiche Behandlung wie die deutschen Reichsangehörigen, Güter, Schiffe und Boote. Insbesondere sind die Schiffe und Boote jeder alliierten und assoziierten Macht berechtigt, Waren jeder Art und Reisende von und nach allen Häfen oder Plätzen Deutschlands, zu denen die deutschen Schiffe und Boote Zugang haben, zu keinen ungünstigeren Bedingungen zu befördern, als sie bei Schiffen und Booten des Landes zur Anwendung gelangen.“ Es folgt eine Aufzählung der Rechtsverhältnisse und wirtschaftlichen Tatsachen, bezüglich deren Behandlung „auf dem Fuße der Gleichberechtigung“ verlangt wird.

Der in dem Artikel enthaltene Rechtsgedanke entspricht an sich durchaus den Verkehrsinteressen eines wie Deutschland zentral gelegenen Durchfuhrlandes, die fehlende Gegenseitigkeit erniedrigt aber auch diese Vorschrift zu einem Gewaltakt, der autonomes Reichsrecht (vgl. Gesetz betr. die Küstenfrachtfahrt v. 22. 5. 1881) bricht. Art. 272 entzieht Deutschland das Recht, durch seine Überwachungsfahrzeuge in der Nordsee auch die Fischereifahrzeuge der alliierten Mächte zu kontrollieren. Es fehlt die Gewährung der Gegenseitigkeit für deutsche Schiffe. Der Artikel bedeutet eine Abänderung des „Internationalen Vertrages, betreffend die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer“, vom 6. 5. 1882 (Reichsgesetzblatt 1884, S. 25 ff.), an dem als Kontrahenten außer Deutschland, Belgien, Frankreich und Großbritannien auch Dänemark und die Niederlande teilgenommen haben; über die Zustimmung der neutralen Mächte zu dieser Disqualifizierung Deutschlands enthält der Friedensvertrag nichts.

Art. 273, Abs. 1 und 2 verpflichten Deutschland, wie bisher, so auch in Zukunft die von den Hauptseemächten ausgestellten Schiffsurkunden als gleichwertig mit den deutschen anzuerkennen; ebenso sind die Urkunden neuer Staaten, auch wenn sie nicht über Meeresküsten verfügen, anzuerkennen, sofern bei ihrer Ausstellung die von den Hauptseestaaten geübten Gebräuche befolgt werden. Gegen beide Bestimmungen wäre, falls man die Gegenseitigkeit Deutschland zugebilligt hätte, kein Einwand zu erheben.

Die interessanteste Neuerung ist durch den dritten Absatz des Art. 273 gegeben: „Die Hohen vertragschließenden Teile sind sich darüber einig, die Flagge der Schiffe jeder nicht über Meeresküsten verfügenden alliierten und assoziierten Macht anzuerkennen, wenn die Schiffe an einem einzigen bestimmten auf ihrem Gebiete gelegenen Orte eingetragen sind. Dieser Ort gilt als Registerhafen der Schiffe.“ Während diese Fassung Deutsch-Österreich vom Rechte der Flaggenführung

ausschließen würde, erstreckt Art. 225 des Friedens von St. Germain dies Recht auf jeden vertragschließenden Teil. In wirtschaftlicher Hinsicht wird die Bestimmung vermutlich zur Folge haben, daß nun auch das Schweizer Kapital, neben dem der mitteleuropäischen Binnenstaaten, sich unter der Landesflagge an der Seeschiffahrt beteiligen wird. Schon bei einem früheren Anlaß hatte der Schweizer Bundesrat sich im Prinzip dafür ausgesprochen, daß einem Staatsangehörigen die Ermächtigung zur Flaggenführung erteilt werden könne; es geschah jedoch zunächst nicht, weil ein die Bedingungen der Erteilung regelndes Seegesetz fehlte. (Vgl. F. Perels, „Seerecht“, 2. Aufl., Berlin 1903, S. 41.) An sich war es nach deutschem Recht ausländischem Kapital schon immer möglich, sich an der Seefahrt zu beteiligen, da eine Aktiengesellschaft, auch wenn ihre Aktien in fremden Händen waren, einem „Reichsangehörigen“ gleichgeachtet wurde, sofern sie ihr Domizil innerhalb Deutschlands hatte. Immerhin aber würden solche Schiffe stets der Herrschaft des Flaggenstaates unterstehen. „Diese umfaßt namentlich Polizei, Gerichts- und Finanzgewalt und ergreift einerseits unter dem Gesichtspunkt der Personalhoheit alle Staatsangehörigen und Schutzgenossen des Staates, dessen Flagge das betreffende Schiff zu führen hat, andererseits unter dem Gesichtspunkte der Gebietshoheit das Schiff samt allem, was sich darauf befindet.“¹⁾ Es bedeutet somit jede ausländische Kapitalbeteiligung eine Stärkung der Flagge des Registerhafens, und da die Seefahrtsinteressen Polens, der Tschecho-Slowakei, Deutsch-Österreichs und im erheblichem Grade auch die der Schweiz, auf welche der Rechtsatz analoge Ausdehnung finden muß, nach deutschen Häfen gravitieren, so wird das Interesse der Entente an der Konstruktion eines trockenen Registerhafens begreiflich. Auf gewisse Erfordernisse, an welche das Recht zur Flaggenführung vielfach geknüpft wird, wird das Landesrecht der neuen Seestaaten verzichten müssen; so vor allem auf die häufig vorkommende Bedingung, daß das Schiff im Heimatstaat erbaut ist. Immerhin wäre denkbar, daß man solche Forderung auf wichtige Teile der maschinellen und sonstigen Ausrüstung des Schiffes erstreckt; ebenso wäre möglich, daß die jungen Staaten einen Bruchteil an staatsangehöriger Besatzung zur Bedingung machen, um für den etwaigen Fall eines Schutzes der Flagge über die zur Bemannung von Kriegsschiffen notwendige „seemännische Bevölkerung“ verfügen zu können.

Besondere Kampfmaßnahmen gegen die deutsche Reederei und ihre Wiedererstarkung müssen in den Bestimmungen erblickt werden, die sich offen oder mittelbar mit dem Auswandererverkehr über deutsche Häfen befassen. Der schon weiter oben herangezogene Art. 327 würde es bereits verbieten, etwa die Beförderung deutscher Auswanderer der nationalen Flagge vorzubehalten, oder diese gesetzlich oder regiminally günstiger zu stellen als ausländische Unternehmungen (vgl. Auswanderungsgesetz v. 9. 6. 1897, §§ 3, 4.) Außerdem bestimmt Art. 322 bezüglich des Durchgangsverkehrs: „Deutschland verpflichtet sich, über Auswanderungsunternehmungen, welche Auswanderer- oder Rückwandererverkehr durch sein Gebiet leiten, keine staatliche Aufsicht einzurichten oder beizubehalten, es sei denn zum Zweck der Feststellung, daß die Reisenden tatsächlich sich im Durchgangsverkehr befinden; wird zu letzterem Zweck ein Verwaltungsdienst eingerichtet, so darf Deutschland keine am Verkehr interessierte Schiffahrtsgesellschaft oder andere Körperschaft, Gesellschaft oder Privatperson irgendwie daran teilnehmen lassen oder ihr einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluß in dieser Hinsicht einräumen.“ Diese Bestimmung will insbesondere verbieten, daß der Staat, wie

¹⁾ W. van Calker: „Das Problem der Meeresfreiheit und die deutsche Völkerrechtspolitik“, Jena 1917, S. 14.

das bisher in gewissem Umfange üblich war, den großen einheimischen Schiffahrtsgesellschaften die Ausübung eines Teiles der Verwaltungsmaßnahmen delegiert. Es könnte außerdem diesem Artikel ein Verzicht darauf entnommen werden, überhaupt eine gesundheitspolizeiliche Kontrolle der Durchwanderer zur Verhütung der Weiterschleppung allgemeingefährlicher Krankheiten vorzunehmen.

Da jedoch internationale Verträge von der Art eines Friedensschlusses in bezug auf unklare oder miteinander kollidierende Bestimmungen einer sinngemäßen Auslegung bedürfen, insbesondere auch textlich spätere Vorschriften die vorausgegangenen einschränken, und vor allem das Gesamtinteresse der Weltverkehrsgemeinschaft gebieterisch fordert, daß die Verbreitung ansteckender Krankheiten aus osteuropäischen Ländern mit zurückgebliebener Zivilisation verhindert wird, so wird man Deutschland das Recht und sogar eine gewisse internationale Verpflichtung zur Vornahme der allernotwendigsten Kontrollen nicht absprechen können. Es sei in diesem Zusammenhange nochmals auf Art. 327 verwiesen, dessen vierter Absatz ausdrücklich besagt, daß der Verkehr von Personen, Schiffen und Booten Einschränkungen auf Grund von Vorschriften der Polizei und des Gesundheitswesens unterliegen darf: „Solche Bestimmungen müssen angemessen und gleichmäßig sein und dürfen den Handel nicht unnötig behindern.“ Auch Art. 368 kann nicht so gedeutet werden, als ob er überhaupt gesundheitspolizeiliche Maßnahmen verböte, sondern er

verbietet lediglich solche, „die eine Erschwerung oder Verzögerung“ des Auswandererverkehrs zur Folge haben. Hier muß naturgemäß als Maßstab diejenige Beförderungs- und Abfertigungsgeschwindigkeit zugrunde gelegt werden, welche sich normalerweise in Verbindung mit den staatlichen Wohlfahrtsaufgaben für die Durchreise größerer Personengruppen aus krankheitsverdächtigen Gebieten erreichen läßt; somit ist nur *schikanöse* Erschwerung oder Verzögerung verboten. Um im übrigen in tarifarischer Hinsicht den Auswandererverkehr nach Häfen der Entente (z. B. Antwerpen, Le Havre) vor Disqualifizierung, welche schon nach allgemeineren Vorschriften des Vertrages untersagt wäre, zu schützen, bestimmt Art. 367, Abs. 2: „Bei gleicher Geschwindigkeit und Bequemlichkeit dürfen die Tarife für die Beförderung von Auswanderern auf den deutschen Eisenbahnen nach oder von Häfen der alliierten und assoziierten Mächte keinen höheren Kilometersatz zugrunde legen als den der günstigsten Tarife (unter Berücksichtigung aller Vergütungen und Rückvergütungen), die auf den genannten Bahnen Auswanderern nach oder von irgendwelchen andern Häfen zustatten kommen.“ Diese Vorschrift, welche bei Einräumung der Gegenseitigkeit durchaus in der Linie eines von deutscher Seite schon früher angestrebten nordwesteuropäischen Verkehrsartells liegen würde, leitet bereits zu den Fragen der Hafenpolitik über, mit denen sich ein folgender Aufsatz befassen soll.

Eduard Rosenbaum

Rußland

Der Bolschewismus in Zentralasien

Während die Sowjetrepublik in Kopenhagen durch Litwinow offiziell mit England verhandeln läßt und der Stand dieser Friedensverhandlungen als aussichtsreich bezeichnet wird, rücken bolschewistische Armeen konzentrisch in Asien ein, Persien, Afghanistan und selbst Indien aufs schwerste bedrohend. Am 10. 1. erhielt die „Times“ die drahtlose Meldung von der Einnahme von Nowo-Tscherkask, einem der wichtigsten, von Denikin bisher gehaltenen Knotenpunkte der einzigen Bahn die das jetzt englische Baku mit Rußland verbindet. In Zentralasien selbst ist Turkestan völlig in den Händen der Sowjettruppen, Buchara schon zum Teil besetzt und Merw an der Transkaspischen Bahn in der Richtung auf Persien das nächste Ziel des Feldzuges. Englische Blätter müssen zugeben daß die einheimische Bevölkerung auf seiten der Bolschewisten ist und ihnen freudigen Empfang bereitet. Diesem Vordringen der Bolschewisten in Zentralasien geht eine großzügige Propaganda, die von Moskau aus geleitet wird, voraus. Die mohamedanische Abteilung des Sowjet-Kommissariats für auswärtige Angelegenheiten hat eine „Liga zur Befreiung des Islam“ gebildet. Die „Times“ (vom 22. 12.) hat sich eingehend mit dieser bolschewistischen Propaganda befaßt und ausführliche Nachrichten über die Organisation und die Tätigkeit derselben gebracht. Türkische, turanische, persische, afghanische und indische Nationalisten haben sich hier vereinigt und sind dabei, eine gemeinsame panislamitische Bewegung zu schaffen, die verbunden und getrieben durch bolschewistische Ideen Asien revolutionieren und gegen die englische Herrschaft mobil machen soll. Gleichzeitig häufen sich die Nachrichten von Aufständen in Nordwestindien, an der Grenze von Afghanistan, wo am 1. 12. der Stamm der Waziris die englische Besatzung der Stadt Thal überfallen und ihr große Verluste beigebracht hat, von den Kämpfen der Mähuds und den Un-

ruhen in Amritsar, wo bekanntlich der General Dyger ein Gemetzel unter den Indiern veranstaltet hat, dem Hunderte zum Opfer fielen. Wichtig vielleicht noch wie diese Unruhen und Kämpfe, ist die immer drohender werdende Stimmung der Mohammedaner Indiens.

Bereits am 2. 12. meldete Reuter aus Delhi von der Tagung der „All India Khalifate-Conference“ und ihrer antienglischen Tendenz. Es wurde eine Entschließung angenommen, in der es heißt: „Wegen der Folgen, die der Friedensschluß für die Türkei, das Khalifat, die heiligen Orte und Persien hat, legt die Versammlung den indischen Muselmanen die Pflicht auf, sich jeder Teilnahme an den bevorstehenden Siegesfesten zu enthalten. Kommt keine Einigung mit der Türkei zustande, dann wird als Zeichen der Unzufriedenheit ein progressiver Boykott auf die englischen Waren gelegt werden.“ (Daily Telegraph.)

Über ein Fünftel der Gesamtbevölkerung Indiens — etwa 70 Mill. — sind Mohammedaner; dieser Boykottbeschuß kann also recht ernste Folgen haben. Diese Stimmung der Mohammedaner macht sich nun die bolschewistische Propaganda zu Nutze, die bei der bekanntermaßen drückenden sozialen Lage des indischen Proletariats die größten Aussichten auf Erfolg hat. So verzeichnete die „Times“ kürzlich eine bolschewistenfreundliche Rede eines führenden indischen Nationalisten. Auf eine Anfrage im englischen Unterhaus über die bolschewistische Propaganda mußte Mr. Montagu mitteilen, daß dieselbe, geleitet von der Sowjetmission in Kabul, gefährliche Fortschritte mache. („Times“ v. 18 12.)

Der Boden ist gelockert, die Aussaat beginnt. Asien gerät in Gärung — eine Tatsache von ungeheurer Bedeutung, die nicht mehr abzuleugnen ist. Die Sowjet-Regierung stellt sich entschlossen an die Spitze der Bewegung und treibt großzügigste, und wie man selbst in England zugeben muß, erfolg-