

ABHANDLUNGEN

Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht *)

Carl Bilfinger, Professor an der Universität Halle, Mitglied der Akademie für Deutsches Recht

Einleitung.

Der Grundsatz der Staatengleichheit ist untrennbar verbunden mit dem Gedanken der Souveränität. Nur der unabhängige Staat besitzt die Rechtsstellung der Gleichheit. Wer also einem unabhängigen Staat den status der Gleichheit bestreitet oder die Konsequenzen der Gleichheit verweigert, der bestreitet oder verweigert diesem Staat die politische Unabhängigkeit im Sinne des Völkerrechts; ein solches Verhalten gegenüber einem anderen Staat ist, wenn es von einem Staate oder einer Staatengruppe ausgeht, völkerrechtliches Unrecht. Insofern führt eine Betrachtung über die Staatengleichheit notwendig zu einer Betrachtung über den Inhalt und Sinn der Unabhängigkeit des einzelnen Staats.

Ferner tritt das Problem der Staatengleichheit da hervor, wo Gruppen von Staaten sich zu Staatenverbindungen von relativer Dauer organisieren. Hier handelt es sich um die Durchführung des Gleichheitsprinzips in Anpassung an die tatsächliche Geltung der Staaten im Rahmen der betreffenden Organisation.

Nach diesen beiden Gesichtspunkten hin ist es heute geboten, an Hand der Staatspraxis das nachzuprüfen, was wir als die traditionelle Lehre von der Staatengleichheit übernommen haben.

Eine Konsequenz der Staatengleichheit ist die Gleichberechtigung, und zwar sowohl als Prinzip wie als konkrete Forderung. Die neuere Staatenpraxis verlangt gerade unter dem Gesichtspunkt der Staatengleichheit, daß ein Staat, der als unabhängig und darum als rechtlich gleichstehend mit den anderen Staaten vorausgesetzt und in Anspruch genommen ist, fähig und befugt sei, seine Unabhängigkeit mit den Waffen aufrecht zu erhalten. Diese Feststellung ist wichtig für die Beurteilung der völkerrechtlichen Lage Deutschlands.

*) Auf der Grundlage eines im völkerrechtlichen Ausschuß der Akademie für Deutsches Recht am 14. Juni 1934 gehaltenen Vortrages.

Weiter, es ist im Hinblick auf die Lage des Völkerbunds nötig, sich über politische Staatenverbindungen nach den zuerst von Max Huber¹⁾ unterschiedenen Gesichtspunkten absoluter und relativer Gleichheit grundsätzlich Rechenschaft zu geben. Dabei handelt es sich im Grunde darum, ob Staatenverbindungen politischen Gegenstandes, bundesähnlicher Organisation und universaler Tendenz nach Art des Völkerbundes, überhaupt schlüssig sein können. Kann eine solche Staatenverbindung das, was sie, loyal verstanden, bedeuten will, auch wirklich sein und leisten? Es ist letztlich die Frage, in wieweit ein verhältnismäßiger Ausgleich zwischen den Konsequenzen der Staaten-Unabhängigkeit und der Staaten-Gemeinschaft im Rahmen des Völkerrechts praktisch verwirklicht werden könnte.

Die Beziehung: »Individuum und Gemeinschaft« liegt im Rahmen der zwischenstaatlichen Ordnung von Grund aus anders als im Rahmen des Staats. Der Staat kann und muß schließlich die Art und den Maßstab dieses Ausgleichs befehlen. Die völkerrechtliche Ordnung besitzt eine ähnliche übergeordnete Instanz nicht, sie kann nicht einmal im konkreten Fall eine autoritative Dezision darüber herbeiführen, ob ein politisches Gebilde Staat ist oder nicht²⁾. Im Rahmen konkreter partikulärer Staatenverbindungen dagegen ist es möglich, zu Maßstäben und Methoden jenes Ausgleichs zu gelangen und dadurch der tatsächlichen Ungleichheit der Staaten Rechnung zu tragen. Dabei zeigt sich, daß, je mehr eine politische Staatenverbindung das Element der Hegemonie³⁾ in sich trägt, desto eher, annähernd, ein solcher Ausgleich möglich ist. Die Hegemonie ist die Zwischenstufe zwischen völkerrechtlichem Bunde und Staat. Es mag die Frage offen bleiben, ob eine auf relative Dauer berechnete Organisation von Staaten dann, wenn der Gegenstand dieser Organisation die Existenz der Mitglieder berührt, ohne hegemoniale Struktur denkbar sein kann.

Bei einem Versuch über Fragen solcher Art stellt sich die hergebrachte Lehre von der Staatengleichheit, soweit sie nur in naturrechtlichen und in liberaldemokratischen Gedankengängen als absolute rechtliche Gleichheit begründet und dargestellt wird, als eine Zerreißung von Recht und Wirklichkeit⁴⁾ heraus. Dem gegenüber weist das geschichtliche Werden der Gemeinschaft der Staaten auf eine relative

¹⁾ M. Huber, Die Gleichheit der Staaten, Festschrift für Kohler, Tübingen 1909.

²⁾ Vergleiche dagegen § 2 des preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933 (Gss. S. 427 ff.): »... Städte sind Gemeinden, denen das Recht, die Bezeichnung Stadt zu führen, staatlich verliehen ist. ...«

³⁾ Vgl. über Hegemonie u. a. M. Huber, Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundsvertrags, Zeitschr. für Völkerrecht, Band 12, 1922, S. 2—4.

⁴⁾ Grundsätzliches über die »Auseinanderreißen von juristisch und politisch« usw., insb. bei Carl Schmitt, z. B. in »Nationalsozialistisches Rechtsdenken« in Deutsches Recht 1934, S. 225.

Synthese von Sollen und Sein hin. Eine Gemeinschaft ist als abstraktes Verhältnis ebensowenig denkbar wie eine absolute und abstrakte Gleichheit. Die geschichtliche Tradition des Bundes zeigt, wo die Substanz von Gemeinschaft und Gleichheit der Staaten zu suchen ist.

Schließlich, durch die fortdauernde konkrete Diskriminierung Deutschlands ist das »Gleichgewicht der Macht« unter den großen Staaten gestört, und es ist damit auch die Ordnung zwischen allen Staaten erschüttert. Diese geschichtliche und gegenwärtige Tatsache gibt Anlaß, jene politische Maxime vom Gleichgewicht der Macht und die Lehre vom Zusammenhang dieses Gleichgewichts mit der Geltung des Völkerrechts in Erinnerung zu bringen.

I. Gleichheit.

Das Prinzip der Gleichheit der Staaten besagt, nach einmütiger Anschauung, daß die unabhängigen Staaten als solche einander rechtlich gleich sind. Die Staatengleichheit ist also bezogen auf den status »unabhängiger Staat«, auf die »indépendance politique«. Indem die Staatengleichheit auf diese Weise an die politische Existenz des Staates, an Faktisches, Wirkliches anknüpft, kann sie selbst nur in der Synthese mit der Wirklichkeit begriffen und ausgelegt werden. Darum geht es auch nicht an, der Staatengleichheit den Sinn einer überall und nur absoluten und vollkommenen rechtlichen Gleichheitstellung beizulegen.

Die Staatengleichheit ist staatensoziologische Idee und Rechtsprinzip in einem. Sie ist ein Grundgesetz der genossenschaftlich gedachten völkerrechtlichen Ordnung, Richtlinie für das zwischenstaatliche Leben. Die Staatengleichheit wird ihres wahren rechtlichen Gehalts und, wenn ich so sagen darf, ihrer Substanz als einer Lebensbedingung, aber auch ihres geschichtlichen Sinnes und ihres praktischen Wertes entkleidet, wenn sie als abstraktes Prinzip, losgelöst von der Wirklichkeit der Staatenwelt dargestellt wird. Dann allerdings und nur dann, wenn die Gleichheit der Staaten überall abstrakt, absolut und wenn sie normativistisch behauptet wird, ist es möglich, sie zur tatsächlichen Ungleichheit der Staaten in einen unvereinbaren Gegensatz zu bringen und sie auf diese Weise, bewußt oder nicht, in den Dienst der Polemik gegen den wirklichen Staat zu stellen.

In der Tat wird die Gleichheit der Staaten heute noch vorwiegend formal, schablonenhaft, immer in denselben Wendungen vorgetragen. Es ist die Rede vom Verbot einer rechtlichen Vorzugsstellung des einen Staates vor dem anderen, vom angeblichen nichtrechtlichen Charakter der Rangunterschiede zwischen den Staaten, vom gleichen Stimmgewicht und dem Prinzip der Einstimmigkeit. Diese geradezu stereotypen Aussagen werden begünstigt durch die Gepflogenheit, die alte »anthropo-

morphistische« naturrechtliche Begründung der Staatengleichheit weiter zu schleppen; wie von selbst mündet alsdann der Gedankengang in die liberalistisch-demokratische Linie ein.

Jene Theorie von der angeblich naturrechtlichen Genesis⁵⁾ des Grundsatzes der Staatengleichheit hat im Laufe der Zeiten eine außerordentliche politische Tragweite erlangt, sie ist der eigentliche Herd und Sitz einer eigenartigen Vorstellung, die für partikularistische Bestrebungen, nicht aber für die Idee der Gemeinschaft zu wirken fähig ist. Es ist erstaunlich, daß sich diese Vorstellung so ganz ungestört und selbstverständlich behaupten konnte, obwohl sie — doch nicht etwa weil sie? — den Zusammenschluß der Staaten zu verständiger Cooperation hemmt. Was nun jene naturrechtliche Theorie als solche betrifft, so ist sie logisch eine Art Trugschluß. Die Wurzel des Gedankens der Staatengleichheit ist älter als der Staat und als die gentes und nationes des naturrechtlich vorgetragenen Völkerrechts. Die Gleichheit der Staaten hat sich in den Vorgängen der Emanzipation entwickelt, die beginnend mit der feudalistischen Epoche des Mittelalters den souveränen Staat vorbereitet haben. Mit diesem geschichtlichen Werden des Staatsbegriffs hängt die Staatengleichheit zusammen. Dagegen kann sie nicht erklärt werden mittels einer Art von dialektischem Wortspiel, nämlich aus der wahrlich unvernünftigen ratio, daß die Menschen und darum auch die Staaten — da sie aus Menschen bestehen — von Natur gleich seien. Es ist der Mühe wert, dies Wortspiel, das so viel Verwirrung stiftet und das dem Imperialismus erlaubt, im Trüben zu fischen, in einer charakteristischen Fassung (Vattel)⁶⁾ kennen zu lernen:

»Da die Menschen von Natur gleich sind, und da ihre Rechte und ihre Verpflichtungen dieselben sind, weil sie gleichermaßen von der Natur stammen, sind auch die Nationen, die aus Menschen zusammengesetzt sind und wie freie Personen im Zustande der Natur zusammenleben, von Natur gleich und sie haben von Natur dieselben Verpflichtungen und Rechte. Ein Zwerg ist ebenso ein Mensch wie ein Riese: Eine kleine Republik ist nicht weniger ein souveräner Staat als das mächtigste Königreich.«

Dies also ist der Berechtigungsnachweis des Zwergstaats und die Rechtfertigung der sogenannten Demokratie der Staaten.

II. Gleichheit und Gleichberechtigung.

Das Prinzip der staatlichen Gleichheit bedeutet, ich wiederhole, an und für sich nur, daß die unabhängigen Staaten als solche ein-

5) Vgl. etwa: Dickinson, *The Equality of States*, Cambridge, 1920, S. 5 ff., S. 69 ff.; Verdross, in *Wörterbuch des Völkerrechts* Bd. I 1924 S. 423.

6) Vattel, *Droit des Gens*, 1758, *Préliminaires* § 18. Vgl. auch etwa Chr. Wolff, *Ius Gentium* 1749, *Prolegomena* §§ 16—19.

ander rechtlich gleich sind. Mit der »Gleichheit der Staaten« wird aber nun häufig die Gleichberechtigung als Synonym zusammengeworfen. Genau betrachtet sind indessen diese beiden Begriffe nicht identisch, vielmehr ist die Gleichberechtigung eine Konsequenz aus der Gleichheit. Das Memorandum des Völkerbundsrats vom 12. Dezember 1924 an Deutschland formuliert den Grundsatz richtig, indem es erklärt, daß »das Prinzip der Gleichheit gleiche Verpflichtungen und Rechte nach sich zieht«. Dies ist der Grundsatz; doch kann das Wort Gleichberechtigung auch die Verwirklichung des Grundsatzes im einzelnen konkreten Fall bedeuten.

Als Grundsatz verstanden gehört die Gleichberechtigung zu den sogenannten »grundrechtlichen« Folgerungen aus dem gleichen status der Unabhängigkeit der Staaten. Gleichberechtigung ist daher Gegenseitigkeit, gerechte Gleichbehandlung.

Die Frage ist nun, ob und in welchem Sinne diese Grundsätze zwingenden⁷⁾ Charakter haben. Die Staaten können unter sich rechtlich freiwillig Minderungen ihrer grundsätzlich gleichen und gleichberechtigten Position vereinbaren. Insofern könnte man sagen: *volenti non fit injuria*; der Gleichheitssatz würde durch solche Vereinbarungen überhaupt nicht berührt.

Da aber Gleichheit und Gleichberechtigung dem Begriff des Völkerrechts immanent sind, so sind diese Prinzipien zunächst einmal jedenfalls Auslegungsregeln⁸⁾ für die Beurteilung völkerrechtlicher Tatbestände, insbesondere der Verträge. Ferner, unter dem Gesichtspunkt, daß der Staat eben als unabhängiger Staat gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft ist, ergibt sich folgende Schranke der völkerrechtlichen Vertragsfreiheit:

7) S. dazu M. Huber, Gleichheit der Staaten S. 108.

8) Die Schrift »Gleichberechtigung, les revendications allemandes de l'égalité des droits« von Raymond Dronne, Paris 1933 (besprochen von U. von Marchtaler in Band 4, Nr. 1 dieser Zeitschrift, 1934, S. 168f.), verneint, daß Deutschland durch den Vertrag von Versailles in der Rüstungsfrage Gleichberechtigung gewährt worden sei; der Verfasser leitet jedoch die deutsche Gleichberechtigung aus allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechtes ab, die er unmittelbar anwendet: vgl. u. a.: «La thèse allemande se brise donc contre le roc du traité de Versailles L'inégalité est flagrante, elle est injuste, elle est contraire au principe de l'égalité de tous les Etats entre eux. Les principes généraux du droit sont donc favorables à la thèse allemande. Les règles supérieures de la morale également.» (S. 75—78.)

Im übrigen hält der Verfasser dafür, daß die alliierten Mächte eine wirkliche Verpflichtung zur Abrüstung eingegangen seien, daß aber diese Verpflichtung nicht dasselbe Maß und dieselben Regeln und Methoden der Abrüstung enthalte, wie sie für Deutschland vorgeschrieben seien. Bei dieser Stellungnahme lag es immerhin nahe, den Inhalt des Vertrages durch Auslegung des Art. 8 und der Einleitung vor Teil V in dem Sinne der grundsätzlichen Anerkennung der deutschen Gleichberechtigung zu verstehen.

Ein Staat kann nicht als rechtlich unabhängiger Staat vorausgesetzt und in Anspruch genommen werden und zugleich in diesem seinem status beschränkt werden. Eine Minderung des status, der die Voraussetzung und Grundlage des Vertragsschlusses ist, kann nicht völkerrechtlich wirksam vereinbart werden.

Soll also nach dem Willen der Vertragsschließenden ein unabhängiger Staat als solcher fortbestehen, alsdann sind Vertragsbestimmungen, die das Recht der Selbstverteidigung ⁹⁾ oder etwa der Führung der auswärtigen Politik durch eigene Organe ¹⁰⁾ oder irgendwie das Recht der Gegenseitigkeit statusmäßig ¹¹⁾, also nicht lediglich einmalig oder kurzfristig, beschränken wollen, von vornherein nichtig und sie sind, da sie die Ordnung der Staatengemeinschaft stören, zu beseitigen. Hier ist der letzte und tiefste Sinn des völkerrechtlichen Verbots der Diskriminierung ¹²⁾.

Das Deutsche Reich ist im Friedensvertrage von Versailles als ein souveräner, rechtlich unabhängiger Staat vorausgesetzt und in Anspruch genommen. Nur als solcher ist es in der Lage, völkerrechtliche Verpflichtungen zu haben und Rechte auszuüben. Zwar ist die Behauptung, daß der Vertrag von Versailles Deutschland den status der Rüstungsgleichheit verweigere, falsch ¹³⁾. Wenn aber anders auszu-legen wäre, so wären die betreffenden Beschränkungen des deutschen existentiellen status nichtig, ebenso wie alle die Bestimmungen des

⁹⁾ Vgl. dazu V. Bruns, Deutschlands Gleichberechtigung, Berlin 1934, insbes. S. 27 über Kellogg-Pakt und Recht der Selbstverteidigung.

¹⁰⁾ Vgl. V. Bruns: «Avoir le droit de régler ses relations extérieures exclusivement par l'action de ses propres Organes» (Streit um die Deutsch-Österreichische Zollunion, vgl. das Zitat in dieser Zeitschrift Band III Nr. 2, S. 173).

¹¹⁾ Charakteristisches Beispiel Artikel 279 (vgl. mit 280) Vers. Vertr.: »Die Alliierten und assoziierten Mächte dürfen in den Städten und Häfen Deutschlands Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln und Konsularagenten ernennen. Deutschland verpflichtet sich, die Ernennung dieser Generalkonsuln usw., deren Namen ihm bekannt gegeben werden, gut zu heißen und sie zur Ausübung ihrer Tätigkeit nach Maßgabe der üblichen Regeln und Gebräuche zuzulassen«. Soweit die hernach eingeschlagene Praxis zu Art. 279 aus einzelnen Verträgen erkennbar ist, hat sie sich überwiegend, doch nicht ausnahmslos, an das Prinzip der Gegenseitigkeit, also entgegen Art. 279, gehalten. Die Souveränität des Deutschen Reiches ist im Versailler Vertrag vorausgesetzt. Dies versteht sich von selbst und läßt sich überdies mit ausdrücklichen Bestimmungen des Vertrages (Beispiel etwa Artikel 281) belegen. Die Souveränität Deutschlands ist unbestritten, sie besteht und ist anerkannt, Deutschland ist als souveräner Staat in Anspruch genommen. Richtig ist nur, daß einzelne Teile des Vertrages konkrete Verletzungen des souveränen status Deutschlands — nur auf diese Fälle kommt es an — (siehe das oben stehende Beispiel) enthalten; derartige Bestimmungen sind nichtig.

¹²⁾ Über »no discrimination« vgl. Bilfinger in Zeitschrift für Politik Bd. 21, 1932, S. 798ff. in »Die Abrüstung im Licht des völkerrechtlichen Grundsatzes der Gerechtigkeit«.

¹³⁾ S. oben Fußnote 8.

Vertrages von Versailles, die dem Deutschen Reich, ich wiederhole, statusmäßig das Recht der Gegenseitigkeit vorenthalten. Deutschland verlangt, soweit nötig unter Revision der Verträge, die Anerkennung seines souveränen, gleichen status in concreto.

Es ist unmöglich, einen und denselben Staat als jedenfalls rechtlich souverän zu behandeln, zugleich aber die Grundlagen seiner Unabhängigkeit rechtlich zu beschränken. Dies führt auf die Frage nach dem wirklichen Staat.

III. Der Staat.

Die Wissenschaft hat vermöge der abstrakten und normativistischen Methode die Gleichheit und Gleichberechtigung anscheinend zu virtuellen, substanzlosen Begriffen gemacht. Die neuere Praxis dagegen hat den Weg zur Synthese von Sollen und Sein betreten, indem sie, gerade im Zusammenhang der Gleichheit der Staaten, die Frage nach den tatsächlichen Merkmalen des unabhängigen Staats gestellt hat.

Dies soll an folgenden Beispielen gezeigt werden:

1. Der souveräne Staat Liechtenstein, nach der Bundesakte vom 8. Juni 1815 im Plenum der Bundesversammlung für sich allein mit einer Stimme, im engeren Rat zusammen mit fünf weiteren Kleinstaaten mit einer Stimme beteiligt, im Nikolsburger Frieden 1866 vergessen, wurde am 17. Dezember 1920 mit seinem Gesuch um Aufnahme in den Völkerbund aus u. a. folgender Erwägung zurückgewiesen: Das Fürstentum sei zwar ein souveräner Staat, aber infolge seines geringen Umfangs und seiner kleinen Bevölkerungszahl habe es die Ausübung seiner souveränen Rechte zum Teil anderen Mächten übertragen; es unterhalte ferner keine Armee, daher sei es nicht imstande, alle internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, die die Bundessatzung verlangt.

Der Völkerbund tendiert universal, und er erkennt das mit dem Begriff des unabhängigen Staats verbundene Gleichheitsprinzip an. Er ist dem im vorliegenden Fall Liechtenstein insbesondere von dem Minister Beneš¹⁴⁾ eingenommenen Standpunkt, daß ein Staat, der ein kleines Gebiet und eine sehr beschränkte Zahl von Einwohnern habe, wegen seiner Kleinheit nicht zurückgewiesen werden dürfe, nicht gefolgt. Damit ist das Verdikt gesprochen über die Kategorie des Zwergstaats, die, vom Naturrecht ausdrücklich anerkannt, von einer Politik der Balkanisierung Mitteleuropas begünstigt und konserviert, schließlich ihr »rechtliches« Dasein mit Hilfe der normativistischen Denkweise weiterfristet. In der Behandlung des Falles Liechtenstein durch die Praxis des Völkerbundes ist der Gedanke zu erkennen, daß Gleichheit nur dem Staate zukomme, der die Grundlagen faktischer Unabhängigkeit

¹⁴⁾ S. Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 3. Aufl. 1931, Bd. I S.272.

aufweise; dazu gehört auch die Armee, obschon sie hier unter dem besonderen Gesichtspunkt der Verpflichtung nach dem Bundesstatut erscheint. Es ist bezeichnend, daß die normativistische Richtung diese Behandlung von Liechtenstein »als Ausnahme vom Grundsatz der Staatengleichheit«¹⁵⁾ bezeichnet. In Wahrheit ist hier ein Schritt zur Synthese von Staat und Gleichheit und Staatenunabhängigkeit mit den Tatsachen geschehen.

2. Artikel 22 Absatz 4 Satz 1 der Völkerbundsatzung bestimmt:

»Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, daß sie in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können, unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten.«

Die Fähigkeit, sich selbst zu leiten, bedeutet den tatsächlichen status des unabhängigen Staates. Hierzu hat der Völkerbundsrat im Hinblick auf die Entwicklung von Irak und auf seine beabsichtigte Aufnahme in den Völkerbund am 4. September 1931 einen Bericht über die allgemeinen Voraussetzungen der Aufhebung einer Mandatsordnung angenommen. Vorweg wird erklärt, daß es auf den tatsächlichen Stand (*état de fait*) ankomme. Dann heißt es u. a., das betreffende Land müsse

a) ausgestattet sein mit einer konstituierten Regierung (*gouvernement constitué*) und mit einer Verwaltung, die geeignet sei, das regelmäßige Funktionieren der wesentlichen Staatsbehörden zu verbürgen.

b) es müsse fähig sein, seine territoriale Unversehrtheit und seine Unabhängigkeit als Staat (*indépendance politique*) aufrecht zu erhalten¹⁶⁾.

3. Schließlich sei noch der Begriffsbestimmung des Staats gedacht, die nach der *Convention on Rights and Duties of States*, von Montevideo, vom 26. Dezember 1933 im Rahmen der Panamerikanischen Union aufgestellt ist. Hiernach muß der Staat als eine Person des internationalen Rechts folgende Eigenschaften besitzen: Eine ständige Bevölkerung, ein bestimmt begrenztes Gebiet, eine Regierung, sowie die Fähigkeit, in Beziehungen mit anderen Staaten zu treten (Art. 1): In Art. 3 ist zunächst gesagt, daß die politische Existenz des Staats unabhängig ist von der Anerkennung durch die anderen Staaten. Alsdann heißt es (Art. 3 Satz 2): »Auch vor der Anerkennung hat der Staat das Recht, seine Unversehrtheit und Unabhängigkeit zu verteidigen, für seine Erhaltung und seine Wohlfahrt zu sorgen und dementsprechend sich zu organisieren, wie es ihm angemessen erscheint«¹⁷⁾.

¹⁵⁾ Schücking-Wehberg a. a. O. S. 272.

¹⁶⁾ Vgl. des Näheren diese Zeitschrift Bd. IV S. 156—158.

¹⁷⁾ Sperrungen vom Verfasser. Originaltext der Konvention siehe unten i. Urk.-Teil.

IV. Die Staatengemeinschaft.

1. Die heutige Staatengemeinschaft ruht nicht mehr auf der Grundlage einer relativen Gemeinsamkeit der Art, etwa der Rasse, Religion und Gesittung. Die Staatengemeinschaft besitzt keine geschlossene Struktur wie der Bund, auch ist es nicht möglich, von einer »Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft«¹⁸⁾ zu sprechen. Vielmehr wird die Staatengemeinschaft lediglich auf die genossenschaftliche Teilnahme an der gemeinsamen völkerrechtlichen Ordnung bezogen. Die Staaten sind Rechtsgenossen; daher findet man häufig den Ausdruck »Völkerrechtsgemeinschaft« gleichbedeutend mit Staatengemeinschaft gebraucht. Die Frage nach einer wirklichen Homogenität¹⁹⁾ der Staaten wird kaum gestellt.

Wenn demnach heute unter dem Einfluß normativistischen Denkens die Staatengemeinschaft allzu formal und allzu arm an Substanz erscheint, und wenn unter dem Einfluß des Imperialismus und Egoismus einiger Staaten die wirkliche Staatengemeinschaft nahezu verschwunden scheint, so ist es allerdings heute »Schicksalsaufgabe«²⁰⁾, die noch verbliebene Form aufs Neue mit dem Inhalt wirklicher Gemeinschaft zu erfüllen.

Gemeinsame organisatorische und materiellrechtliche Einrichtungen des völkerrechtlichen Verkehrs, so die Vertretung im diplomatischen Korps, die Beteiligung an universalen Kollektivverträgen (Weltpostverein), die bei der Staatenanerkennung geforderte Bürgschaft gegenseitigen Rechtsschutzes — dies und anderes bringt immerhin noch eine gewisse Zusammengehörigkeit zum Ausdruck. Wichtiger als alles dies ist das — sagen wir — Eingeständnis, daß jeder Staat gleichermaßen die Unabhängigkeit der anderen Staaten zu achten habe.

Alsdann aber sollte, nach diesem Sinn der Staatengemeinschaft, der Typus des unabhängigen Staats im Kreis der Staatengemeinschaft der ausschließliche sein. In dieser Hinsicht besteht jedoch bekanntlich eine Verwirrung, die auch durch die Erfindung der bloßen völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit (anstatt rechtlicher Unabhängigkeit) nicht beseitigt wird. Die verschiedenen Arten von Zwischengebilden haben sich durch die Verträge von 1919, infolge der Umgehung des Wilson'schen Verbots von Annexionen, beträchtlich vermehrt. Es gibt außer den Protektoraten und »halbsouveränen« Staaten Mandatsgebiete, ferner etwa wie im Fall des Saargebiets Gebiete, in denen die Souveränität von einem Dritten ausgeübt wird, bei rechtlichem Fortbestehen der bisherigen Souveränität. Ferner findet man Gebiets-

¹⁸⁾ Verdross, h. t., Wien und Berlin 1926.

¹⁹⁾ Über Homogenität siehe C. Schmitt, Kernfrage des Völkerbunds, Berlin 1926, S. 23 ff.

²⁰⁾ Vgl. V. Bruns, Deutschlands Gleichberechtigung S. 26.

verbände, die zwar rechtlich nicht souverän sind, aber rechtlich selbständige Mitglieder des Völkerbunds sein können (Dominien oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung); diese eigenartige rechtliche Verselbständigung von Vasallen führt zur Verwirrung des Souveränitäts- und damit auch des Gleichheitsbegriffes²¹⁾.

Konstruktionen solcher Art durchbrechen und stören die Struktur der Staatengemeinschaft.

Ferner scheint die tatsächliche Ungleichheit der Staaten sich dem Gedanken der Staatengemeinschaft gleicher Rechtsgenossen zu widersetzen. Das Wort »Gemeinschaft« knüpft an die Vorstellung eines Verbandes natürlicher Personen an. Doch ist die Verschiedenheit der Staaten nach Größe, Geltung und Art durchaus unvergleichbar, inkommensurabel mit der tatsächlichen Verschiedenheit der Bürger des Staates.

Der Staatsbürger ist von Rechts wegen mit Gut und Blut, mit seiner Existenz der Gewalt des Staates unterworfen; über der Existenz des Bürgers steht die Existenz des Staates, die Bürger sind unter sich gleich, weil sie gleichermaßen dem Staat unterworfen sind.

Die Staaten selbst aber sind höchste politische Existenzen, sie sind keiner Obrigkeit, keiner höheren Instanz irgendwelcher Art, die der Staatsgewalt vergleichbar wäre, unterworfen, sie sind unabhängig, und insofern sind sie gleich. Also gerade hier an dem Punkt der Unabhängigkeit, des Daseins des Staates setzt die Beziehung der Gleichheit der Staaten ein. Hier ist das Kernproblem der Staatengleichheit und der Staatengemeinschaft, und zwar praktisch da, wo gleichermaßen unabhängige, aber verschieden mächtige und verschieden geartete, in diesem Sinn »ungleiche« Staaten sich zu politischen Staatenverbindungen, etwa wie im Völkerbund oder in einer Vereinbarung über gegenseitige Beschränkung der Rüstungen zusammenfinden. Eine Lösung kann hier nur in der Synthese, das ist hier in einer Kombination absoluter und relativer Gleichheit gesucht werden. Die noch immer vorherrschende Rechtstheorie umgeht das Problem. Die »freischwebende Jurisprudenz«²²⁾ stellt das Tatsächliche und die tatsächliche Ungleichheit als »metajuristisch« beiseite, sie kennt nicht, zum Beispiel, den Begriff der Großmacht und sie kennt nicht die Hegemonie als Rechts-

²¹⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang die Stelle bei Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 256: »Man muß freilich vom juristischen Standpunkt aus sagen, daß diese 7 angelsächsischen Stimmen voneinander unabhängig sind; aber politisch betrachtet, lehren die Erfahrungen des Weltkrieges, daß die ideellen Zusammenhänge innerhalb des angelsächsischen Weltreiches doch außerordentlich eng sind«

²²⁾ Vgl. C. Schmitt, »Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens«, Hamburg 1934, S. 40. Ich nehme an, daß die betreffende Stelle das Phänomen der freischwebenden Jurisprudenz nicht in Abrede ziehen will.

begriff, und sie leugnet den rechtlichen Charakter der Rangunterschiede unter den Staaten. Die Wirkung dieser Lehre zeigt sich in einer Überbetonung des Prinzips der absoluten Gleichheit der Staaten und, wie noch zu zeigen ist, in einer entsprechenden Beeinträchtigung des Gedankens der organisierten Staatenverbindungen.

2. Demgegenüber ist die Frage nach dem geschichtlichen Werden der Staatengemeinschaft zu stellen. Dieses Werden ist zu verstehen im Zusammenhang der »Standesbildungen« und in der Anschauung eines gleichen Rechts auf Selbstschutz und Selbstvertretung nach außen: es ist der Gedanke der Einungen und Bünde²³⁾. In fortschreitender Emanzipation von weltlicher und geistlich-weltlicher Oberherrschaft haben sich Jahrhunderte hindurch, bevor es Staaten, Staatengemeinschaft und Völkerrecht gab, politische Einheiten von verschiedener Größe und Macht, doch von einer gewissen Homogenität, auf gleichem Fuße zusammengetan in freier Einung zum Schutz nach außen, zu rechtlicher Ordnung und zur Befriedung im Innern. Auf gleichem Fuße: das heißt in der rechtlich gleichen Fähigkeit, sich zu verbünden (freies Einungsrecht) und in der gleichen Befugnis, mit eigenen Mitteln für ihre Sicherheit zu sorgen (*jus armorum*): in diesem insoweit absoluten Sinn also unabhängig und gleich. Die konkrete Berechtigung und Verpflichtung im Bunde ergab sich aus dieser Grundstellung und war nach der Geltung und der Leistungsfähigkeit der Bundesmitglieder modifiziert, insofern war es also eine zugleich verhältnismäßige Stellung. Dagegen ist die Vorstellung von einem völkerrechtlichen Bunde von überall in concreto vollkommen gleichgestellten Genossen geschichtsfeindlich und wirklichkeitsfremd.

Aus jenen bündischen Anschauungen ist die Idee der Staatengemeinschaft zunächst herausgewachsen als das Ergebnis einer Entwicklung, die sich seit dem Zusammenwirken der christlichen europäischen Fürsten und Herrschaften bei den Kreuzzügen anbahnte; die Völkerrechtsgemeinschaft ist aus der »christlich-europäischen« Staatengemeinschaft geschichtlich geworden. Die Staatengemeinschaft zur Zeit des westfälischen Friedens und des Wiener Kongresses, ferner z. B. der Zusammenschluß führender Mächte in der Heiligen Allianz zeigen noch Spuren jener geschichtlichen traditionellen Zusammengehörigkeit. Ganz anders die »Friedensverhandlungen« von 1919, die von den Alliierten bewußt und ausdrücklich im Zeichen des Ausschlusses der Besiegten aus der Staatengemeinschaft

²³⁾ Grundsätzliches und Schrifttum insbes. bei O. von Gierke, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Band 1, 1868, Seite 457 ff. über »das politische Einungswesen«. Einzelne Beispiele, etwa bei Stälin, *Württembergische Geschichte*, Band 3, 1856, S. 615 ff., *Schwäbischer Bund* S. 624 ff., ferner betreffend die Schweizer Bünde, *Schweizerische Verfassungsgeschichte* von Andreas Heusler, Basel 1920 (u. a. etwa S. 98).

geführt wurden. In dem Werke von Fauchille ist dies richtig dahin charakterisiert, daß man »1918/19 zum erstenmal zurückgekehrt sei zu den Methoden des alten Rom, indem die Friedensverträge von den Siegern fertiggestellt und den Besiegten auferlegt worden seien«²⁴⁾.

Frankreich hat von 1815—1820 als Mitglied einer wirklichen Staatengemeinschaft im Kreise der Mächte über seine Lebensinteressen verhandeln können. Welcher Unterschied zwischen der Stellung des entwaffneten Deutschland — auch hernach als »Hauptmacht« im Völkerbund — und, auf der anderen Seite, der Position, die Frankreich nach den Befreiungskriegen gewährt wurde:

»Die Minister Österreichs, Frankreichs usw.« — heißt es im II. Aachener Protokoll — »haben sich zu einer Konferenz vereinigt, um die Beziehungen zu erwägen, die Frankreich den Platz verbürgen, der ihm gehört in dem System von Europa, Beziehungen, die Frankreich eng verbinden mit den friedlichen und wohlmeinenden Absichten aller Souveräne, Beziehungen, welche die allgemeine Befriedung befestigen werden«. Diese Stellung hat Frankreich damals erhalten.

Hier erscheint der Gedanke der Staatengemeinschaft auf der dynamischen Grundlage eines Gleichgewichts und der Zusammenarbeit der großen Mächte: verhältnismäßige Gleichheit ermöglicht wirkliche Gleichheit und Frieden, die Erfüllung der völkerrechtlichen Ordnung: das Gegenteil des Zustandes von heute, dessen wichtigste Ursache die Diskriminierung Deutschlands ist.

Im Zusammenhang der Frage des Bundes ein Wort über das britische Reich. Dieses Reich ist eine partikuläre Staatengemeinschaft, von hegemonischem Charakter, aber mit (präntendiert) rechtlich gleichem status der Glieder, die durch gemeinsame Treue gegenüber der Krone vereint sind: sehr ähnlich einem Bunde mit der Front nach außen, entsprechend dem Wesen des Bundes.

Die universale Staatengemeinschaft dagegen hat keinen äußeren Feind, sie hat nicht die Aufgabe des Schutzes nach außen, sie ist, obwohl universal, nicht Staat, nicht »Weltstaat« und sie ist nicht Bund. Dennoch führt sie den aus der Struktur und Ideologie des Bundes stammenden Gleichheitssatz als Grundlage ihrer Ordnung weiter. Daraus könnte man die Forderung rechtfertigen, daß die politischen Staatengemeinschaften vom Gedanken bündischer Loyalität, von loyaler und realer Auslegung des Gleichheitssatzes ausgehen müßten.

Der Völkerbund schreibt sich die Aufgaben zu, die der Staatengemeinschaft obliegen müßten, er unternimmt den Versuch einer Organisation der Staatengemeinschaft selbst. Er ist *société* oder *league*, nicht

²⁴⁾ Fauchille, *Traité de Droit International*, Paris 1921, t. II, p. 1034.

Bund, hat keine Front nach außen, er besitzt nicht, wie einst die helle-nische Welt, ein Heiligtum als Mittelpunkt, das von seinen Mitgliedern zu ehren und schützen wäre, und er kann nicht wie einst die Heilige Allianz die Sache der Christenheit für sich in Anspruch nehmen. Aber er will die Zusammenarbeit der Nationen und den Frieden der Welt. Alsdann kann er, angewiesen auf die Größe seines Ziels, bei bescheidenen technischen und organisatorischen Mitteln, Bestand haben nur in einer Praxis vollkommener gegenseitiger Loyalität.

V. Absolute und relative Gleichheit.

1. Die Staatengleichheit hat von jeher ihre praktische Bedeutung auf dem Gebiet der Staatenverbindungen gehabt. Hier ist der klas-sische Boden, wo das Problem der Gleichheit bei der Bemessung der Einflußrechte und der Leistungspflicht der Teilnehmerstaaten sichtbar wird.

Die politische Geschichte Deutschlands von den alten Bündnissen und Einungen über den westphälischen Frieden und den Wiener Kongreß, den Deutschen Bund und das Bismarck-Reich bis zu der problematischen Episode des Völkerbunds bietet, mehr als die Geschichte jedes anderen Landes, Beobachtungsstoff für das Problem der Staaten-gleichheit.

Wir gewahren, daß fast überall, wo in der neueren Geschichte die Staaten zu großen politischen Aktionen und Organisationen zusammen-getreten sind, das Deutsche Reich im Vordergrund der Szene stand und mehrmals das Objekt der Handlung gewesen ist. Kein großes Land hat wie Deutschland gelitten durch das Spiel, das unter dem Titel der absoluten Gleichheit der Staaten im Dienste einer Politik der Balkanisierung Europas gespielt worden ist.

Absolute und relative Gleichheit sind, wegen des Prestigebedürfnisses der kleinen Staaten, auch bei den eher unpolitischen Verbindungen, bei Schiedsgerichtsordnungen und bei unvollkommenen Unionen, von Bedeutung. Das eigentliche Feld aber für jene Unterscheidung sind die internationalen Konferenzen politischen Gegenstandes, die politi-schen Staatenvereine, nämlich die historischen Staatenbünde, der Völkerbund, und etwa der Typus der europäischen Union entsprechend dem Briand-Memorandum, einem Plan, der in Wahrheit nicht nur wirtschaftlichen, sondern zugleich politischen Interessen zu dienen bestimmt war. Hier, wo die verschieden starken und die verschieden beteiligten Staaten in Fragen ihrer Existenz zusammentreten, wird die Frage der Gleichheit als praktische gestellt, und hier tritt das Gleich-heitsproblem deutlich hervor, es wird die Gleichheit gewissermaßen gemessen.

Dem Prinzip des gleichen Grund-Status der Staaten-Unabhängigkeit und der Tatsache der Ungleichheit der Staaten kann organisatorisch entsprochen werden durch eine Kombination der Ideen absoluter und relativer Gleichheit, unter wirksamer Beschränkung des absoluten Prinzips. Dies würde der wirklichen Rechtsgleichheit der Glieder und der Aktionsfähigkeit des Ganzen dienen. Die Kritik der Organisation des Völkerbundes und des Deutschen Bundes von 1815 zeigt eine gewisse Parallelität deshalb, weil in beiden Fällen zu sehr die absolute Gleichheit, also die Bevorzugung der kleinen Staaten, zum Zuge kam.

2. Absolute Gleichheit ist das Prinzip vollkommen gleicher Verteilung der Einflußrechte für alle Mitgliederstaaten, zum Beispiel gleiches Stimmgewicht, gleiche turnusmäßige Besetzung des Vorsitzes, praktisch ebenfalls wichtig: des Bureaus usw.

Relative Gleichheit, ein schon frühe bei den Bünden aller Art bemerkbarer Gedanke, ist verhältnismäßig gestuftes Einflußrecht und verhältnismäßige Pflicht zu Leistungen nach der Leistungsfähigkeit. Von streng allgemein gültigen Maßstäben kann zwar nicht die Rede sein; einer der am häufigsten vorkommenden Anhaltspunkte ist die Einwohnerzahl. Im allgemeinen ist maßgebend die verschiedene »Größe«, Geltung und Leistungsfähigkeit der Mitgliederstaaten, sowie ihre Beteiligung am konkreten Gegenstände des Bundes oder der einzelnen Angelegenheit. Demgemäß findet man Pluralstimmen, Hauptmächte, Privilegierungen einzelner großen Mächte, privilegierte Organe, wie den Rat, zuweilen, wenn auch mit Ausnahmen, bevorzugte Beziehung des besonders beteiligten Staates usw.

Der Zusammentritt zu solchen Verbindungen geschieht rechtlich aus freiem Entschluß. Damit und durch die Befristung des Vertrages oder durch den Vorbehalt der Kündigung, ferner durch das Prinzip gerechter Auslegung der vereinbarten Satzung ist dem Rechtsgrundsatz der Gleichheit genügt. Für die Konstituierung der Satzung dagegen kann die Gleichheit nur rechtspolitischer Gesichtspunkt sein. Dies sei betont gegenüber den üblichen positiven Formulierungen, die einen »Anspruch« auf absolute Gleichberechtigung oder entsprechende »Erfordernisse« behaupten, wie folgendes Zitat aus Liszts Völkerrecht zeigt: »Die grundsätzliche Gleichberechtigung aller Mitglieder der völkerrechtlichen Gemeinschaft äußert sich auf den Staatenkongressen in dem gleichen Stimmrecht aller Beteiligten und in dem Erfordernis der Stimmeinheitlichkeit bei allen Beschlüssen«, ein Zeugnis dafür, wie sehr jene naturrechtliche These absoluter Staatengleichheit sich im Lauf der Jahrhunderte zu behaupten vermochte.

Der schweizerische Völkerrechtsgelehrte Max Huber, wie oben erwähnt führender Autor in der Unterscheidung von absoluter und

relativer Gleichheit, hat hier von »doktrinärem Pazifismus«²⁵⁾ gesprochen; man könnte auch sagen: doktrinärer Demokratismus. Die Lehre von der absoluten Gleichheit kommt dem Prestigebedürfnis der Kleinsten entgegen, sie verpönt jede Privilegierung eines Staates vor dem anderen, sie kämpft gegen die Idee der Hegemonie. Als das gerade Gegenteil des Führerprinzips kommt die absolute Gleichheit der Staaten auf jenen Pluralismus hinaus, der stets bereit und geneigt ist, als Selbstzweck aufzutreten. Es ist nicht nötig, an die Rolle der absoluten Staatengleichheit im Völkerbund zu erinnern, etwa an die erfolgreichen, dennoch nicht aufgehenden Versuche, den Völkerbundsrat durch Vermehrung der Sitze gänzlich handlungsunfähig zu machen, so daß die Entscheidungen außerhalb seiner Sphäre fallen müssen. Was ältere Vorgänge betrifft, so hören wir das Urteil von Treitschke²⁶⁾ über den Deutschen Bund:

»Der durch den Genuß der Souveränität aufgestachelte Dünkel der kleinen Kronen bewirkte in Wien eine Stimmenverteilung, welche alle Ungeheuerlichkeiten des alten Reichsrechts weitaus überbot und nun ihrerseits dazu half, jenen Dünkel bis zum Wahnsinn zu steigern. Eine gewisse Bevorzugung der kleinen Bundesglieder liegt im Wesen jeder Föderativverfassung; das aber ging doch über jedes Maß erlaubter Unbilligkeit hinaus, daß im Plenum des Bundestages die sieben größten Staaten mit nur 27 Stimmen die Minderheit bildeten neben den 42 Stimmen des letzten Sechstels. Das hieß die großen Staaten geradezu auffordern zur Umgehung der Bundesbeschlüsse oder zur gewaltsamen Einschüchterung der kleinen Genossen. Und dazu jenes Geschenk der Krone Sachsen, die Einstimmigkeit für alle Beschlüsse... Jetzt konnte Reuß jüngere Linie jede Entwicklung des Bundes verbieten.«

3. Einstimmigkeit für die Beschlüsse: Es ist die Frage, ob der immer wieder unbesehen übernommene Satz richtig ist, daß das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit bei den Beschlüssen der Versammlungen von Staaten-Delegierten logisch aus dem Gleichheitsprinzip folge. Eine Versammlung von instruierten Staatendelegierten wird doch nur dann, wenn Chancen für einen positiven Beschluß gegeben sind, zur Beschlußfassung schreiten. Demnach sind, wenn Einstimmig-

²⁵⁾ Max Huber, Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundsvertrages, in Zeitschrift für Völkerrecht Bd. XII S. 10.

²⁶⁾ H. von Treitschke, Deutsche Geschichte, 3. Aufl., 1882, Bd. I S. 709. — Über die Praxis im Deutschen Bunde wertvolles Material bei A. O. Meyer, Bismarcks Kampf um Österreich, Berlin u. Leipzig 1927, z. B. S. 525 über Preußens »Drängen nach Einstimmigkeit« . . . »daß gerade durch diesen Satz die Gewalt der Kleinen im Bunde auf eine ganz unerhörte Art gesteigert wird, indem dann ein jeder einzelne, sei es Lippe oder Frankfurt, liberum veto erhielt« (Brief des Grafen Thun an Graf Buol vom 12. August 1852).

keit vorgeschrieben ist, doch offenbar die Nein-Sager die privilegierte Gruppe. Sie haben das relativ größere Stimmgewicht, eben, weil sie Nein-Sager sind, man muß mit ihnen verhandeln, vielleicht auch handeln: das bloße »being« des liberum veto muß lähmend wirken. Darum z. B. streitet man sich darüber, ob die Aufforderung zur Nachprüfung der Verträge (Art. 19 der Völkerbundssatzung) nur einen Wunsch und keine Dezision bedeute, so daß also in ersterem Falle vielleicht ein Mehrheitsbeschluß genügen könnte.

Hier taucht nun eine neue Schwierigkeit auf, das vom Prozeß über die Deutsch-Österreichische Zollunion bekannte Problem der Fragestellung²⁷⁾ und des Einflusses auf die Fragestellung, auf die Formulierung der Frage, über die beschlossen werden soll.

Jede Delegation fühlt sich verpflichtet, eifersüchtig über den Interessen ihres Staates zu wachen. Daher ist ein Staatenkongreß der Gefahr der Zersplitterung der Stimmen gleichsam grundsätzlich und jedenfalls weit mehr ausgesetzt als ein nationales Parlament.

Endlich ist die Frage nach dem Wesen der Majorisierung zu stellen. Es wird behauptet, ein unabhängiger Staat könne an und für sich, grundsätzlich, nicht überstimmt werden. Richtig ist nur, daß die starken Staaten nicht majorisiert werden, oder daß sie sich den Folgen der Majorisierung nicht unterwerfen oder auch, daß der Versuch ihrer Majorisierung den Bestand der betreffenden Staatenverbindung gefährdet.

Hiernach ergibt sich, wenn überhaupt die konkrete Staatenverbindung ihrem Zweck ernstlich dienen will, ein starkes Bedürfnis und dementsprechend ein unverhältnismäßig großer Raum für die »freie Selbstorganisation«, außerhalb der geschriebenen Bestimmungen; man denke nur etwa an die Vornahme von Wahlen durch Abstimmung. Hierin liegt ein Versagen, ein grundsätzlicher Mangel des organisatorischen Prinzips selbst.

VI. Hegemonie und Gleichgewicht.

Der Gedanke der Führung durch eine Vormacht oder durch eine Gruppe von großen Mächten gehört in die Sphäre der relativen Gleichheit. Die bündische Hegemonie ist eine Übergangsform zwischen Bund und Staat, zwischen Völkerrecht und Staatsrecht. Sie zeigt, wie beim Vorhandensein einer zentralen Kraftquelle, die vergleichbar ist der Macht des Staates, die gerechte Gleichbehandlung realisiert werden kann. Denn hier ist das gegeben, was sonst im zwischenstaatlichen Kreise fehlt, nämlich eine Stelle, die über den Maßstab der Gleichheit entscheidet. Es soll hier nicht untersucht werden, welche Vorgänge seit dem Deutschen Bund bis zur Kategorie der stän-

²⁷⁾ Vgl. dazu meine Abhandlung in der DJZ vom 1. Oktober 1931, Sp. 1205 ff.; dort auch, Sp. 1212, über das Ergebnis einer vollkommenen Zersplitterung der Stimmen.

digen Hauptmächte der Völkerbundssatzung als konstituierte Hegemonien oder als Ansätze zur Hegemonie zu bewerten seien.

Nur zwei Punkte seien hier noch berührt.

Einmal die Wahrnehmung, daß häufig im Zusammenhang der Gleichberechtigung die Lehre vom Gleichgewicht der Macht, eine Lehre, die doch nur staatensoziologischen Charakter haben kann, dargelegt wird. Das *justum equilibrium potentiae* des Utrechter Friedens soll also gerechte Gleichgeltung und in diesem offenbar relativen Sinne Gleichberechtigung sein. Gleichheit und Gerechtigkeit werden, wie eine Kompensation des Machtgedankens, als Element der Struktur der Machtquelle selbst gefordert, die den übrigen Staaten Gerechtigkeit verbürgen soll.

Das zweite ist folgendes: Es findet sich, schon lange Zeit vor dem Utrechter Frieden, die Äußerung²⁸⁾, daß die Häuser von Spanien und Frankreich die zwei Pole seien, von denen Krieg und Frieden für die übrigen Staaten abhängen. Ähnlich sagt nun auch die bekannte Stelle in Art. 2 des Utrechter Friedens von 1713, es handle sich darum, »den Frieden und die Ruhe in der Christenheit durch ein gerechtes Gleichgewicht der Macht herzustellen« — und schließlich findet sich ein ähnlicher Gedankengang in der oben angeführten Stelle des zweiten Aachener Protokolls von 1818. Es wird also eine politische Erfahrung zur politischen Maxime erhoben, die Erfahrung, daß durch ein ungefähres Gleichgewicht und durch Zusammenarbeit der großen Mächte der Frieden und die Ordnung zwischen allen Staaten verbürgt werde. Dies ist der Gedanke, daß nach großen Erschütterungen eine normale Lage sich immer wieder herstelle und die zwischenstaatliche Welt sich konsolidiere, wofern nur Gleichgewicht und Solidarität großer Mächte wiederkehren. Versailles hat zum erstenmal in der Geschichte Europas dies verhindert.

In seiner Rede vor dem Reichstag vom 17. Mai 1933 hat der Reichskanzler Adolf Hitler erklärt: »Verträge, die zur Befriedung des Lebens der Völker untereinander abgeschlossen werden, haben nur dann einen inneren Sinn, wenn sie von einer wirklichen und aufrichtigen Gleichberechtigung Aller ausgehen. Gerade darin liegt die Hauptursache der seit Jahren die Welt beherrschenden Gärung.«

Noch schleppt sich diese Periode der Gärung hin. Es ist die Wahl zwischen dem Chaos und dem Frieden der Welt.

Wenn Deutschland so, wie einst Frankreich 1818, seinen Platz im System von Europa wieder erhalten haben wird, dann wird auch die Voraussetzung für eine wirkliche Gemeinschaft und Gleichheit der Staaten wiedergegeben sein.

²⁸⁾ 1638 (Duc de Rohan), vgl. Dupuis, *Le Principe de l'Equilibre et le Concert Européen*, Paris 1909 S. 19.