

Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit¹⁾

Viktor Bruns

I. Das Urteil über Wesen, Wert und Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit unter den Staaten, die keine Erfindung der Neuzeit ist, hat im Wandel der Geschichte oft geschwankt. Eine geschichtliche Betrachtung, die nicht in einer bloßen Aufzählung und Beschreibung von Vorgängen und Einrichtungen besteht, hätte lehren können, daß die Schiedsgerichtsbarkeit nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen wirklich Bestand und Bedeutung gewinnen kann. So hat kein Schiedsvertrag den Peloponnesischen Krieg zu verhindern vermocht²⁾.

Aber die Völkerrechtswissenschaft ermangelte des eigentlichen historischen Sinnes und hat uns aus dem Erfahrungsgut der Geschichte nur wenig erarbeitet. Sie teilte mit der übrigen Rechtswissenschaft den Grundsatz der Trennung des Rechtes von der Politik und dem Leben. So unterließ es eine »voraussetzungslose« Wissenschaft, die Voraussetzungen zu erforschen, unter denen eine Rechtsordnung als Ganzes wie in ihren einzelnen Regeln und Einrichtungen entsteht, besteht und vergeht.

Das Recht ist kein System abstrakter Normen. Recht ist Ordnung des sozialen Lebens. Die Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln sollen bestimmte Lebensverhältnisse ordnen, die sie vorfinden, aber nicht selbst schaffen. Jede Regel setzt ganz bestimmte Gegebenheiten voraus, die ihren Inhalt bestimmen. Da die Regel berufen ist, diese Gegebenheiten zu ordnen, muß sie aus ihnen die tatsächlichen Elemente in sich aufnehmen, die ihre sachliche, räumliche und zeitliche Anwendung bestimmen. Dabei ist es weder möglich noch notwendig, daß die Regel ausdrücklich alle Voraussetzungen aufzählt, unter denen ihre Geltung steht. Fallen die die Regel begründenden Tatbestandselemente nachträglich fort, so läßt man die rechtliche Bindung der Staatenverein-

¹⁾ Vortrag, gehalten am 28. Mai 1938 bei der 25. Jahrestagung der Deutschen Landesgruppe der International Law Association.

²⁾ Perikles in seiner Rede an die Athener: »Offenbar führen die Lakedämonier schon lange Böses gegen uns im Schilde und vollends jetzt. Streitigkeiten unter uns sollten ja doch vor ein Schiedsgericht gebracht werden und beide Teile sich dessen Ausspruch unterwerfen. Sie aber haben nie ein Schiedsgericht verlangt, gehen auch nicht darauf ein, wenn wir eins begehren, weil sie die Streitigkeiten lieber durch Waffengewalt als in Güte entschieden sehen wollen.« (Thukydides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, übertragen von Theodor Braun, Teil I, S. 90).

barung aufhören. Sind die von den Parteien vorausgesetzten Tatbestandselemente nicht vorhanden, so kommt eine Verpflichtung nicht zustande.

Jede Regel ist Rechtsregel nur, wenn sie einer bestimmten Ordnung als Bestandteil zugehört. Sie teilt daher die Abhängigkeit von den Voraussetzungen, unter denen die Gesamtordnung steht. Auch kann keine Regel im Parteienvertrag im Widerspruch zu den Grundrechten dieser Rechtsordnung stehen. (Graf von Mandelsloh, Politische Pakte und völkerrechtliche Ordnung, S. 28f.)

Diese Gebundenheit der Rechtsregel an bestimmte Lebensverhältnisse als Voraussetzung ihrer Geltung und Anwendbarkeit tritt nirgends deutlicher in Erscheinung als gerade im Völkerrecht, obwohl auch hier die Verträge von den meisten Voraussetzungen, die die vertragschließenden Teile zum Abschluß des Vertrages bestimmt haben, schweigen. Wenn in einem Niederlassungs- oder Handelsvertrag zwei Staaten gegenseitig ihren Angehörigen Schutz der Person und des Eigentums, Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit zusichern, so setzen sie dabei den ihnen bekannten Stand der beiderseitigen Rechtseinrichtungen voraus.

In den politischen Verträgen, in den Bündnissen, Garantiepakten, Nichtangriffs- oder Neutralitätsverträgen, ist vielfach von dem eigentlichen Grund des Vertragsschlusses nicht die Rede. Und doch ist jeder dieser Verträge aus einer bestimmten politischen Lage unter den vertragschließenden Staaten und dieser Staaten zu Dritten entstanden. Diese Lage ist die politische Voraussetzung des Vertrags und seiner tatsächlichen Wirksamkeit, aber auch die rechtliche Bedingung seiner Gültigkeit³⁾.

Die politischen Verhältnisse entscheiden über die Möglichkeit oder über die Unmöglichkeit, Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit vertraglicher Vereinbarung. Der Abschluß eines politischen Vertrages setzt voraus die Gleichartigkeit oder Vereinbarkeit aller oder bestimmter politischer Interessen der Parteien, die durch den Vertrag verfolgt werden sollen, setzt vor allem voraus, daß die gegenseitigen Interessen der vertragschließenden Staaten ausgeglichen oder ausgleichbar sind.

Auch der Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag ist ein politischer Vertrag. Wenn zwei Staaten miteinander die Erledigung ihrer Streitigkeiten im friedlichen Verfahren vereinbaren, so liegt — je nach der Abfassung des Vertrags — in ihm der bedingte oder unbedingte Verzicht auf Angriff und Gewalt, meist wohl auch die Anerkennung des politischen Besitzstandes. Auch der Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag setzt voraus, daß keine tiefgehenden politischen Interessengegensätze zwischen den vertragschließenden Staaten bestehen und daß diese Staaten der Überzeugung sind, etwa entstehende Meinungsverschiedenheiten oder

³⁾ Das hat die jüngste Vergangenheit am Beispiel des Locarno-Vertrages, des französisch-tschechischen Garantiepaktes, des deutsch-englischen Flottenabkommens, der deutsch-polnischen Vereinbarung mit besonderer Deutlichkeit gelehrt.

Interessengegensätze auf die im Vertrag vorgesehene Weise lösen zu können, sowie daß die Vertragsordnung im allgemeinen den Interessen und Bedürfnissen der Staaten entspricht. Rechtlich dient der Schiedsgerichtsvertrag der Durchführung und Ausgestaltung der zwischen den vertragschließenden Staaten bestehenden Ordnung, niemals kann er dazu dienen, erst die Grundlagen des politischen Interessenausgleichs zu legen. Denn Schiedsgericht und Vergleichskommission sind zur Integration der bestehenden Ordnung bestimmt.

So ist Voraussetzung für den Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag die Ausgeglichenheit der wichtigen politischen Interessen bei den vertragschließenden Staaten, der Vertrag setzt also eine politische Ruhelage voraus. Es bedarf keines Wortes darüber, daß solche Verträge nicht das Allheilmittel für alle politischen Lagen und alle Streitfälle dieser Staaten sein können. Es war ein fundamentaler Irrtum, in dem Rahmen eines allgemeinen Vertrages, wie etwa des Völkerbundspaktes oder der Genfer Generalakte, alle Staaten umspannen und für alle Staatenbeziehungen, einerlei welcher Art sie sein mochten, ein und dieselbe Gerichtsinstanz einsetzen zu wollen. Und es war weiter ein fundamentaler Irrtum, den nicht vorhandenen politischen Ausgleich zwischen Staaten durch die Schiedsgerichtsbarkeit erst schaffen zu wollen, sie also da einzusetzen, wo es an den Voraussetzungen ihres Wirksamwerdens fehlte.

Sehr viele Schiedsgerichtsverträge enthalten Vorbehalte für wichtige politische Streitfragen, wie etwa Gebietsstreitigkeiten. Diese Vorbehalte zeigen, daß die Voraussetzungen für das Wirksamwerden der Verträge fehlten, daß der politische Ausgleich zwischen den vertragschließenden Staaten nicht zustande gekommen und die Ruhelage zwischen den beiden Staaten nicht erreicht war, von der die zwischenstaatliche Gerichtsbarkeit abhängt^{3a)}.

II. So wenig eine Betrachtung des Schiedsvertrags und der Schiedsgerichtsbarkeit von den politischen Voraussetzungen absehen kann, so wenig ist es weiter statthaft, Schiedsvertrag und Schiedsgerichtsbarkeit einer isolierenden Rechtsbetrachtung zu unterwerfen. Die rechtliche Bedeutung einer friedlichen Streiterledigung ist nur zu erfassen aus dem Ganzen der Rechtsordnung, der sie zugehört, und aus ihrer Stellung innerhalb dieser Ordnung. Darum müssen die Vertragschließenden anerkennen, daß es eine inhaltlich bestimmte Ordnung zwischen ihnen gibt, die alle Rechtsfragen durch den Richter zu entscheiden gestattet. Damit ist vorausgesetzt, daß die wichtigen politischen Fragen zwischen den beiden Staaten geregelt sind. Auch aus diesem Grunde ist es mehr als zweifelhaft, ob ein Kollektivvertrag zwischen unbestimmt welchen Staaten überhaupt möglich ist.

^{3a)} Vgl. Bilfinger, Betrachtungen über politisches Recht, diese Zeitschr. Bd. I, Teil 1, S. 61 ff.

Jede Ordnung hat ihre bestimmte Struktur; den materiellen Vorschriften dieser Ordnung sind bestimmte formale Vorschriften zugeordnet, die nicht beliebig gesetzt oder aus anderen Ordnungen übertragen werden können.

Das Völkerrecht ist die Rechtsordnung für die Staatengemeinschaft. Diese Ordnung kennt keine Funktionsträger der Gemeinschaft, keine Verfassung im eigentlichen Sinn, sondern sie stellt ihren Mitgliedern nur ein Verfahren zur Verfügung, den Vertragsschluß. Die Völkerrechtsordnung ruht auf der Souveränität der Staaten. Die Souveränität ist das Strukturprinzip dieser Ordnung. Souveränität oder Unabhängigkeit in diesem Sinne bedeutet, daß jeder Staat Herr seiner Entscheidungen bleibt, daß er sie durch die in seiner Verfassung vorgesehenen Willensträger selbst bildet. Es kann demnach keine Entscheidungen geben, die dem Staate von außen bindend gesetzt werden. Das gemeine Völkerrecht kennt keine organisatorischen Einrichtungen, die die eigene Entscheidung des Staates ersetzen und damit die Unabhängigkeit in diesem formellen Sinne beseitigen könnten. Das Völkerrecht kennt vielmehr nur Verpflichtungen zu einem Tun oder Unterlassen. Diese Verpflichtungen beschränken zwar die Handlungsfreiheit des Staates, indem sie ihm für den vorgesehenen Fall ein bestimmtes Verhalten gebieten, belassen ihm aber die Eigenentscheidung durch seine Willensträger.

Der Staat als Mitglied der Gemeinschaft der Völker ist gebunden an die ungeschriebene Gemeinschaftsordnung, an die wenigen allgemeinen Grundsätze und Rechtssätze des gemeinen Rechts, im übrigen ist er aber frei und unterliegt nur freiwilliger Bindung. Für diese stellt die Ordnung nur die eine Form, den Vertrag, und nur das eine Verfahren, den Vertragsschluß, zur Verfügung. Neues Recht entsteht und altes vergeht nur durch die Einigung der Parteien.

Die Völkerrechtsordnung ist also auf den freien Willen der Mitglieder ihrer Gemeinschaft angewiesen. Sie macht die freiwillige Einigung zur Pflicht, kann sie aber nicht erzwingen. Ganz anders als in der staatlichen Rechtsordnung steht hinter dem Rechtsgebot kein Mittel, den schlechten Willen zu beugen oder auszuschalten, außer der Selbsthilfe. Die Bereitschaft zur Einigung ist Sache des Vertrauens, und darum ist das Vertrauen in das Können und Wollen des Partners die eigentliche Grundlage einer Ordnung, die bindet, aber nicht zwingt.

Es bleibt jede Meinungsverschiedenheit über Gültigkeit oder Nichtigkeit einer Regel, über Erfüllung oder Nichterfüllung einer Verpflichtung, über die Notwendigkeit eines neuen Ausgleichs der Interessen ungelöst, sobald eine Einigung nicht zu erzielen ist. Niemand ist vorhanden, der für die Gemeinschaft sagen könnte, welche der Parteien im Rechte ist, welche zur Selbsthilfe greifen darf.

Man spricht so oft von der Unvollkommenheit des Völkerrechts, weil es keinen Gemeinschaftsrichter, weil es keine Instanz zur Entscheidung von Streitigkeiten besitzt. Vielleicht wäre es richtiger, die Unvollkommenheit in dem Mangel an Gemeinschaftsgeist zu sehen, der erst den Zwang notwendig macht und nach dem Richter rufen läßt. Fehlt er, so bleibt das Friedensgebot der Rechtsordnung unvollzogen. Die Rechtsordnung muß neben das allgemeine Friedensgebot die ebenso allgemeine Erlaubnis zur Selbsthilfe stellen und damit von neuem an den guten Willen appellieren.

Jeder Versuch einer autoritativen Entscheidung von Staatenstreitigkeiten muß sich mit der Grundstruktur der Völkerrechtsordnung in Widerspruch setzen, denn jede bindende Entscheidung durch einen Dritten steht mit dem Grundsatz der Souveränität in Widerspruch: sie beseitigt die Eigenentscheidung der beteiligten Staaten und hebt insoweit ihre Souveränität auf.

Ein Verzicht auf die Eigenentscheidung wird nur im Verhältnis zwischen solchen Staaten, die durch die Gleichheit des Volkstums, der Kultur, die Gemeinsamkeit der politischen Interessen aufs nächste verbunden sind, erfolgen können und zumutbar sein. Nur auf solcher Grundlage, die aus der Vielheit eine Einheit zu machen gestattet, ist der Souveränitätsverzicht zugunsten der Gemeinschaftsidee möglich.

Darum findet sich die Entscheidungsinstanz im Bundesstaat, aber nicht in dem lockeren Verband der Völkerrechtsgemeinschaft; und darum scheint zwischen Staaten, die keine andere Gemeinsamkeit verbindet als die formale Zugehörigkeit zu der Völkerrechtsgemeinschaft, keine Möglichkeit zu bestehen, eine Instanz zur Entscheidung von Staatenstreitigkeiten zu schaffen.

Wenn trotzdem von zwei Staaten der Versuch gemacht werden soll, eine Entscheidungsinstanz für Streitigkeiten zu schaffen, so wird die Bereitschaft zum Abschluß eines Schiedsgerichtsvertrages und seine tatsächliche Anwendung auf entstehende Streitigkeiten von den politischen Gesamtbeziehungen zwischen beiden Staaten abhängen. Veranlassung wird entweder eine enge Gemeinschaft der Interessen oder der Mangel an politischen Streitstoffen sein. Nur dann erscheint der Preis des Verzichtes auf die Eigenentscheidung und das Risiko einer fehlerhaften Fremdentcheidung tragbar.

Der Versuch ist bisher ausschließlich für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten durch einen Schiedsrichter oder ein Richterkollegium gemacht worden. Nur deswegen erhält der Richter das Recht, durch seinen Spruch die Parteien zu binden, weil er selbst gebunden ist, gebunden an die Rechtsordnung und an die Verträge, die die Parteien selbst geschlossen haben. Er soll nicht neues Recht erfinden, sondern das bereits gesetzte Recht finden; er soll klarstellen, was ohne ihn gilt.

Sein Spruch soll die Einigung unter den Parteien über die Auslegung des geltenden Rechtes, die sich unter ihnen nicht erzielen ließ, ersetzen.

Dafür, daß der Richter im Staatenstreit Recht spreche, ist eine doppelte Voraussetzung erforderlich. Die Streitparteien müssen sich über seine Einsetzung im Schiedsvertrag oder im Kompromiß geeinigt haben, und zum anderen muß der Richter an die Rechtsordnung gebunden sein. Nur unter diesen Voraussetzungen wird von den Staaten die Übertragung der Entscheidung an den Fremden, die Ersetzung der eigenen Entscheidung und damit die Einschränkung der Souveränität für tragbar gehalten.

III. Trotz dieser engen Begrenzung der Entscheidungsgewalt und obwohl das Urteil als Rechtsspruch objektiv berechenbar sein müßte, ist die Bereitwilligkeit, solche Schiedsgerichtsverträge zu schließen, durchaus nicht bei allen Staaten die gleiche. Prüft man nach politischen Gesichtspunkten die Liste der nach dem Weltkrieg abgeschlossenen Schiedsgerichts- und Vergleichsverträge, so zeigt sich, wie verständlich, die größere Zurückhaltung bei den stärkeren Mächten.

So hat z. B. Großbritannien in der Nachkriegszeit nur mit Siam einen Schiedsgerichtsvertrag abgeschlossen, freilich die Fakultativklausel des Haager Gerichtsstatuts und die Genfer Generalakte unterzeichnet. Japan hat zwar mit der Schweiz und den Niederlanden Schiedsverträge abgeschlossen, aber weder die Fakultativklausel noch die Genfer Generalakte unterzeichnet. Die Sowjetunion hat weder die beiden eben genannten Kollektivverträge unterzeichnet, noch einen zweiseitigen Schiedsvertrag abgeschlossen; sie hat lediglich in einigen Verträgen ein Vermittlungsverfahren vereinbart, in welchem aber keine Entscheidung getroffen werden kann.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben mit den meisten europäischen Staaten zweiseitige Schiedsgerichts- und Vergleichsverträge abgeschlossen, sind aber den beiden Kollektivpakten nicht beigetreten. Sie konnten das um so leichter tun, als sie gerade mit den mittleren und kleineren europäischen Staaten nur wenige politische Berührungspunkte besitzen und sie außerdem in die Schiedsgerichtsverträge eine Klausel eingebaut haben, die es ganz in das Belieben der amerikanischen Regierung und des Senats legt, ob ein etwa entstandener Streit auch tatsächlich vor den Schiedsrichter kommen soll. Im allgemeinen wird die Großmacht im Verhältnis zu den kleineren Staaten darauf bauen, bei etwaigen Streitigkeiten ihren Willen durchzusetzen und für diesen Standpunkt in der Entscheidungsinstanz eher eine Gefährdung als eine Unterstützung ihrer Interessen erblicken. Der schwächere Staat wird dem stärkeren gegenüber in der Entscheidungsinstanz den möglichen Schutz gegen das reine Spiel der Kräfte sehen und sich selbst einem Fehlspruch lieber

unterwerfen als dem reinen Machtdiktat seines Gegners. Schließt die Großmacht mit einem kleineren Staat einen solchen Vertrag, so verzichtet sie auf das Spiel der Kräfte.

Vor dem Abschluß eines Schiedsgerichtsvertrags werden die Parteien vor die Überlegung gestellt, ob und für welche Rechtsstreitigkeiten ihnen das Risiko eines Prozeßverlustes tragbar zu sein scheint, oder ob sie es vorziehen, daß ungelöste Streitigkeiten die Beziehungen zum Partner belasten und im Falle einer Weigerung des Partners nur durch den eigenen Verzicht aus der Welt geschafft werden können.

Nur dann wird ein Staat die Entscheidung aus der Hand geben und das Risiko übernehmen, wenn die politische Gesamtlage zwischen ihm und dem Vertragspartner es gestattet, Streitigkeiten zu entpolitisieren. Jeder Staatenstreit hat eine rechtliche und eine politische Seite, d. h. kann nach Rechtsgrundsätzen beurteilt werden und stellt ein politisches Interesse dar. Jeder Streit ist Teil der Gesamtpolitik und des politischen Gesamtinteresses eines Landes und empfängt von da seine politische Wertung. Je ungeklärter die politischen Fragen und je größer die politische Spannung zwischen zwei Staaten sind, um so schwieriger wird es sein, einen Streit als Rechtsstreit aus dem politischen Gesamtkomplex auszuschalten und ihn einer rein rechtlichen Behandlung zu unterwerfen. Wie es ein vergebliches Bemühen war, Gruppen von Streitigkeiten zu bilden, die ihrem Wesen nach Rechtsstreitigkeiten sein sollten, so ist es unrichtig, nach Kategorien von wesensmäßig politischen Streitigkeiten zu suchen. Es ist durchaus denkbar, daß selbst eine Gebietsstreitigkeit, die man zu den hochpolitischen Angelegenheiten zu rechnen pflegt, zwischen zwei befreundeten Staaten, eben um ihrer engen politischen Beziehung willen, nicht als ein Interessenstreit, sondern als ein Rechtsstreit behandelt werden soll und kann. Andererseits kann ein an sich belangloser Streit juristisch-technischer oder administrativer Art durch das allgemeine Spannungsverhältnis zwischen den Streitteilen ein so starkes politisches Interesse gewinnen, daß eine schiedsgerichtliche Lösung unmöglich wird. Es wird sich im übrigen lediglich feststellen lassen, daß je nach dem Standort, den eine politische Frage im Gesamtkomplex der politischen Interessen eines Staates einnimmt, es schwerer oder leichter sein wird, deren politischen Charakter zurücktreten und sie als Rechtsfrage behandeln zu lassen. Der Entschluß, einen bestimmten Streit als Rechtsfrage dem Schiedsgericht zu unterbreiten, ist ebenso eine politische Entscheidung wie der Abschluß eines Schiedsgerichtsvertrags.

IV. Wie sieht das System der friedlichen Streiterledigung, das in der Zeit seit dem Weltkriege errichtet wurde, aus, und entspricht es den politischen und rechtlichen Voraussetzungen, die für ein solches System aufgestellt werden müssen?

Die umfassendste Regelung ist in der Völkerbundssatzung gegeben. Nach dem Programm, das der Präsident der Vereinigten Staaten in seinen bekannten Reden des letzten Kriegsjahres entwickelt hat, sollte der Friede gegründet werden auf den Grundsatz der Gerechtigkeit und des Rechts, auf gleiche Bedingungen der Freiheit und Sicherheit für alle Völker und Nationalitäten, die schwachen wie die starken. Ehe nicht dieser Grundsatz das Fundament geworden sei, könne kein Teil des Baues internationaler Gerechtigkeit standhalten. Damit hatte der amerikanische Präsident die unabdingbaren Voraussetzungen auch der Schiedsgerichtsbarkeit gezeigt.

Zur dauernden Sicherstellung eines Rechtsfriedens wollte der Präsident einen Völkerbund errichten, dessen Aufgabe es sein sollte, die Kriegsursachen zu beseitigen und etwa zwischen den Mitgliedern entstehende Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln zu schlichten. Er war sich offenbar darüber klar, daß die durch die Friedensverträge zu schaffende neue Staatenordnung nach denselben Grundsätzen errichtet werden müsse, die als Rechtspflichten von den Mitgliedern seines Bundes einzuhalten wären, damit ein dauernder Friede unter den Staaten sichergestellt sei.

Die Pariser Vorortverträge haben eine Staatenordnung geschaffen, die zum Nachteil der Unterlegenen sämtliche Grundsätze einer solchen Rechtsordnung verletzt, ja in ihr Gegenteil verkehrt hatten. Die Vorortdiktate haben gerade für die Lebensfragen der betroffenen Staaten nicht nur keinen Ausgleich geschaffen, sondern im Gegenteil den Grund für die schwersten politischen Gegensätze und Konflikte gelegt.

Damit war von vornherein jedem System einer Streitschlichtung unter den Staaten der Boden entzogen. Ein Völkerbund, der berufen war, eine im Widerspruch zu seinen eigenen Grundsätzen zustandegewordene Ordnung zu schützen, mußte an der Ungerechtigkeit und Unmoral dieses inneren Widerspruchs scheitern.

Dazu kommt, daß die Völkerbundsverfahren ausschließlich auf die Verewigung gerade des durch die Pariser Vorortdiktate errichteten Besitzstandes abgelegt waren und jede Änderung unmöglich machten.

Das System der Satzung ist das eines allgemeinen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages.

Der Völkerbund soll sich mit allen den Frieden bedrohenden Streitigkeiten seiner Mitglieder wie auch der Nichtmitglieder beschäftigen. Er stellt für die Mitglieder die alternative Verpflichtung auf, ihre Streitigkeiten — einerlei welcher Art — entweder dem Rat zur politischen Schlichtung oder einem Gericht zur rechtlichen Entscheidung zu unterbreiten.

Das bedeutet, daß die Rechtsstreitigkeiten einem Gericht nicht vorgelegt zu werden brauchen; die Satzung enthält keine Verpflichtung

dazu. Sie gestattet den Mitgliedern die Anrufung des Rates auch für Rechtsstreitigkeiten. Andererseits können politische Streitigkeiten einem Gericht nicht vorgelegt werden, für diese ist allein der Rat zuständig. So wirkt die Satzung auf eine Politisierung der Rechtsstreitigkeiten.

Da der Rat nur das Recht der politischen Vermittlung besitzt, braucht er in Staatenstreitigkeiten sich nicht an das bestehende Recht zu halten und kann seinen politischen Einfluß gegen die Anerkennung bestehender Rechte geltend machen. Der Rat hat von dieser Möglichkeit oft einen Gebrauch gemacht, der dem Völkerbundsstatut widerspricht. Er hat z. B. im ungarisch-rumänischen Optantenstreit eine Art Urteil nach angeblichen Rechtsgrundsätzen gefällt und dabei zum Nachteil Ungarns das klare Recht verletzt. In seinem Beschluß vom 17. April 1935 hat der Rat den Erlaß des deutschen Gesetzes über den Aufbau der Wehrmacht vom 16. März 1935 als völkerrechtswidrig zu verurteilen versucht und dabei die durchschlagenden Rechtsgründe der Reichsregierung unerörtert gelassen. Der Diplomat gehört nicht auf den Richterstuhl, so wenig wie der Richter in den Diplomatensessel. Durch die Befassung mit Rechtsstreitigkeiten, die Anmaßung der Richterrolle, war es dem Rate möglich, das Wenige an Recht, das die Vorortverträge den unterlegenen Staaten gelassen hatten, noch zu verkürzen.

Für eine Änderung ihrer Rechtslage bot den unterlegenen Staaten die Völkerbundssatzung keinerlei Aussicht. Einem solchen Verlangen war der Weg zum Gericht verschlossen, das, in seiner Urteilsfindung selbst an die bestehenden Verträge gebunden, nur den Besitzstand bestätigen konnte. Im Rate aber reichte das Veto einer Stimme aus, um Verhandlung und Beschluß zugunsten solcher Antragsteller zu verhindern.

Den Verteidigern der Pariser Vorortverträge schien dieses System noch nicht zu genügen, denn die Völkerbundssatzung sah für die politischen Streitigkeiten keine Entscheidung, sondern nur ein Gutachten, das von den Streitparteien angenommen werden mußte, vor. Durch das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 sollte diese Lücke geschlossen und auch die politische Streitigkeit auf Grund des bestehenden Rechts einer Entscheidung durch den Rat oder ein durch ihn eingesetztes Schiedsgericht zugeführt werden.

Kaum stand fest, daß diese Satzungsabänderung nicht ratifiziert werden würde, setzten neue sogenannte Sicherheitsbestrebungen ein, die zur Ausarbeitung der Genfer Generalakte, des kollektiven Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrags, der dem Beitritt aller Staaten offen steht, führte. Nach diesem sollen die Rechtsstreitigkeiten zwischen den Signatarmächten einem Schiedsgericht, die politischen oder Interessenkonflikte einer Vergleichskommission unterbreitet werden.

Scheitert die Vermittlung der Vergleichskommission, so ist der Konflikt einem Schiedsgericht vorzulegen, das den Streit nach Rechts-

grundsätzen und damit in erster Linie nach den bestehenden Verträgen zu entscheiden hat. Der politische Sinn dieses Vertragsinstruments ist, alle Streitigkeiten als Rechtsstreitigkeiten nach den bestehenden Verträgen behandeln zu lassen und damit von vornherein jede Aussicht auf die Möglichkeit einer noch so notwendig gewordenen Abänderung von Vertragsrecht zu nehmen. Daß das Deutsche Reich einem solchen Vertrag nicht beitreten konnte, versteht sich von selbst.

Das System der Genfer Generalakte ist verfehlt. Aus dem politischen Interessenstreit macht es einen Rechtsstreit und läßt damit Fragen entscheiden, die unter den Parteien nicht streitig sind. Der politische Streit aber bleibt unerledigt.

In den zweiseitigen Schiedsgerichts- und Vergleichsverträgen, die unabhängig vom Völkerbund abgeschlossen wurden, ist das System überall ungefähr das gleiche. Gemeinsam ist diesen Verträgen, daß sie grundsätzlich alle Streitigkeiten jeder Art erfassen, soweit nicht ausdrückliche Vorbehalte getroffen sind. Die Rechtsstreitigkeiten zwischen den vertragschließenden Teilen sollen einem Schiedsgericht zum Rechtspruch, die übrigen Streitigkeiten einer Vergleichskommission zur Erstattung eines Gutachtens, dessen Annahme oder Ablehnung den Parteien freisteht, unterbreitet werden. Nach einzelnen Verträgen müssen oder können die Streitteile den Rechtsstreit vor Anrufung des Gerichts der Vergleichskommission vorlegen; in einzelnen Verträgen ist verabredet, daß, wenn die Vermittlungstätigkeit der Vergleichskommission gescheitert ist, der politische Streit bei dem Schiedsgericht anhängig gemacht werden kann, das ihn *ex aequo et bono* zu entscheiden hat.

V. Das Bild, das alle diese zweiseitigen oder Vielparteienverträge ergeben, ist die Trennung unter den Staatenstreitigkeiten in zwei große Klassen: in die Rechtsstreitigkeiten und in die übrigen Streitfragen. Damit ist von vornherein die Tätigkeit der Schiedsgerichte auf eine bestimmte Art von Streitigkeiten beschränkt. Was aber sind Rechtsstreitigkeiten?

Die Regierungen hatten auf die verschiedenste Weise versucht, das Wesen der Rechtsstreitigkeiten in den Schiedsverträgen festzulegen. Zunächst hat man nach objektiven Merkmalen gesucht. Die Schiedsverträge, die die Vereinigten Staaten abgeschlossen haben, verlangen für die Rechtsstreitigkeit, daß eine Partei gegenüber der anderen auf Grund eines Vertrages oder auf anderer Grundlage ein Recht in Anspruch nimmt, und daß dieser Streit nach Rechtsgrundsätzen entscheidbar und somit seiner Natur nach für ein Rechtsverfahren geeignet ist.

Die amerikanische Auffassung geht also davon aus, daß das Völkerrecht nicht alle Beziehungen der Staaten untereinander erfaßt, daß es völkerrechtlich nicht geregelte Gebiete, daß es Lücken in der Völkerrechtsordnung gibt. Bei solchen Streitfragen müßte nach amerikanischer

Auffassung der Richter mangels anwendbarer Rechtsvorschriften dazu kommen, die Behandlung des Streites abzulehnen, ein *non liquet* auszusprechen.

Diese Auffassung kann nicht als richtig anerkannt werden. Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung, ein in sich geschlossenes Ordnungssystem von Rechtsregeln, das jeden Staatenstreit durch Rechtsspruch zu entscheiden gestattet. Das bedeutet natürlich nicht, daß alle Staatenbeziehungen in allen ihren Einzelheiten von dieser Rechtsordnung geregelt sind. Soweit es an Einzelregeln des Vertrags- oder Gewohnheitsrechtes fehlt, gelten allgemeine Rechtsgrundsätze, die dem Richter eine rechtliche Entscheidung gestatten.

Jeder Staat hat ein Recht auf Unabhängigkeit, das ihm eine Freiheitssphäre, eine Sphäre völkerrechtlich erlaubten Handelns verschafft. Die Freiheit der Eigenbestimmung bezieht sich auf den Eigenbereich des Staates, der so z. B. berechtigt ist, zu bestimmen, wer zu seinem Staatsvolk gehören, welches seine politische, soziale, wirtschaftliche Ordnung sein soll.

Dieses Recht der Unabhängigkeit oder Handlungsfreiheit ist für alle Staaten gleich und reicht so weit, als es nicht das gleiche Recht eines anderen Staates verletzt.

Innerhalb dieser Freiheitssphäre kann jeder Staat sein Verhalten nach eigenem Belieben einrichten und von den übrigen Staaten die Anerkennung der Rechtsmäßigkeit seines Verhaltens fordern.

Hier gilt der Grundsatz, daß dem Staat alles erlaubt ist, was nicht durch besondere Völkerrechtsregel verboten ist.

Kann der Schiedsrichter feststellen, daß der verklagte Staat in seinem Eigenbereich, etwa bei der Festlegung seiner Handelspolitik, gehandelt hat, und daß keine völkerrechtliche Regel, keine vertragliche Bindung dieses Handeln beschränkt, so muß er in seinem Urteil die gegnerische Klage abweisen und die Berechtigung des verklagten Staates zu seinem Verhalten feststellen.

Sobald ein Staat durch irgendeinen Staatsakt, ein Gesetz, ein Urteil, eine Verwaltungsmaßnahme über die Grenzen seines Eigenbereiches hinausgreift und in den Eigenbereich eines anderen Staates eingreift, bedarf er eines besonderen völkerrechtlichen Erlaubnistitels.

Hier ist alles Handeln grundsätzlich verboten, wenn es nicht als Ausnahme von der Regel durch besonderen Rechtssatz erlaubt ist.

Die Ausübung der türkischen Strafgerichtsbarkeit über einen französischen Staatsangehörigen, dem vorgeworfen worden war, auf offener See durch Fahrlässigkeit Leben und Gesundheit türkischer Staatsbürger verletzt zu haben, war grundsätzlich als Eingriff in den fremden Hoheitsbereich unzulässig und konnte nur durch Nachweis eines besonderen völkerrechtlichen Erlaubnistitels gerechtfertigt werden (Lotusfall).

Allein auf Grund der beiden angeführten Regeln ist der internationale Richter imstande, die Völkerrechtsmäßigkeit oder die Völkerrechtswidrigkeit jedes Staatsaktes nachzuprüfen und zu entscheiden. Von diesem Standpunkt aus kann es keine Staatenstreitigkeit geben, die nicht auf Grund des Völkerrechts entscheidbar wäre.

Dabei darf nicht verkannt werden, daß die Feststellung der Handlungsfreiheit des einen Staates durch den Richter möglicherweise wichtige Interessen des anderen Staates unbefriedigt läßt, daß das Urteil zwar den Rechtsstreit schlichtet, aber den Interessenkonflikt ungelöst bestehen läßt, weil der Interessenausgleich im positiven Recht noch nicht erfolgt ist. Das Gerichtsurteil benimmt dem letzteren nicht die Möglichkeit, zur Beilegung des Interessenkonfliktes die Schlichtungsinstanz anzurufen.

Die Völkerbundssatzung, ihr folgend das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, der deutsch-schweizerische und mancher andere Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag haben versucht, besondere Gruppen von Streitigkeiten, die als Rechtsstreitigkeiten anzusehen sind, aufzustellen. Sie unterscheiden in nicht besonders gelungener Weise Streitigkeiten über den Bestand, die Auslegung und Anwendung von Verträgen, über irgendeine Frage des internationalen Rechts, über das Bestehen einer Tatsache, die, wenn sie erwiesen wird, die Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung bedeutet, und Streitigkeiten über Umfang und Art der Wiedergutmachung einer Vertragsverletzung.

Auch nach dieser Formel könnte jeder Staatenstreit als Rechtsstreit vom Richter entschieden werden.

Seit den Locarno-Schiedsverträgen, die dem Westpakt beigegeben waren, läßt man den Willen der Parteien entscheidend sein. Ein Rechtsstreit ist nach ihnen ein Streit, in dem die Parteien gegenseitig über ein Recht im Streite sind. Ein Rechtsstreit setzt also voraus, daß beide Teile sich auf den Boden der geltenden Rechtsordnung stellen, ihre Behauptungen im Streit mit Rechtsvorschriften begründen und den Streit auf Grund des geltenden Rechtes entschieden haben wollen.

Rechtsstreitigkeiten sind demnach Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit und Auslegung bestimmter völkerrechtlicher Regeln, über ihre Anwendbarkeit und Anwendung im Einzelfalle.

Nach dieser Auffassung sind die anderen Streitigkeiten solche, die die Parteien eben nicht auf Grund der bestehenden Vertrags- und Rechtsvorschriften entschieden haben wollen.

Streitigkeiten solcher Art entstehen, weil die geltenden Vorschriften den Interessenkonflikt zwischen den Parteien überhaupt nicht oder nicht in befriedigender Weise lösen, ja, weil vielleicht gerade diese Vorschriften den Streit erst zur Entstehung gebracht haben. Dabei kann es sein,

daß die Vertragsvorschriften von Anfang an den Interessenkonflikt nicht behoben haben, oder daß nachträglich sich die Verhältnisse in einer Weise verändert haben, daß der Vertrag einen nicht mehr vorhandenen Tatbestand regelt, während die vorhandenen Verhältnisse der Regelung entbehren.

Die Nichtrechtsstreitigkeiten werden darum solche sein, die die Schaffung neuen Rechtes, die Aufhebung oder Abänderung alten Rechtes, die Abänderungsbedürftigkeit der bestehenden Sätze und die Art der Änderung zum Gegenstand haben.

Solche Meinungsverschiedenheiten können nicht in der Form eines Rechtsstreit vor dem an das bestehende Recht gebundenen Richter ausgetragen werden. Denn seine Aufgabe ist Rechtsanwendung und nicht Rechtsetzung.

Der Streit um die Aufhebung oder Abänderung bestehenden Rechts und um die Schaffung neuen Rechtes ist kein Rechtsstreit, denn es gibt keine Rechtsregeln, die besagen, in welcher Weise bestehendes Vertragsrecht um- und fortgebildet werden kann oder muß.

Es ist für die Völkerrechtsordnung charakteristisch, daß sie nur die allgemeinen Rechtsgrundsätze des gemeinen Rechtes und sodann die ganz spezielle Regelung der Beziehungen der einzelnen Staaten untereinander im Vertragsrecht enthält. Es gibt in dieser Ordnung nicht, wie in der staatlichen Ordnung, das Gesetz als Zwischenstufe zwischen den in der Verfassung niedergelegten allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftslebens und der rechtsgeschäftlichen Vereinbarung der Einzelnen. Dazu ist die individuelle Verschiedenheit der einzelnen Völker und Staaten nach Art, Größe und Leistung, nach Lebensraum und Entfaltungsbedürfnis viel zu groß. Das »Irrationale des Individuellen« läßt sich nicht durch allgemeine Normen rationalisieren. Es muß für jeden Einzelfall die Lösung nach den Einzelverhältnissen, entsprechend der Gerechtigkeitsidee der Gemeinschaft gefunden werden.

Und weiter: die Beschaffenheit der heutigen Völkerrechtsordnung läßt bei vielen Staaten und in vielen Beziehungen den Wunsch nach Neuordnung entstehen. Es braucht nicht von den Pariser Vorortverträgen und den durch sie geschaffenen Zuständen gesprochen zu werden, die eine Neuregelung so vieler Dinge nicht bloß zum Interesse der betroffenen Staaten, sondern zum Interesse Europas und der Welt gemacht haben.

Eine andere Unvollkommenheit des Völkerrechtes: Das Recht zur Freiheit des Handelns im eigenen Bereich ermöglicht es, lebenswichtige Interessen des Nachbarn zu verletzen.

Gerade die jüngste Vergangenheit ist Zeuge dafür, daß sich die meisten Staaten die Entscheidungsfreiheit in wirtschaftlichen, finanziellen, bevölkerungspolitischen Fragen zu bewahren und einer vertraglichen

Festlegung sich zu entziehen suchen. Man hat diesen Zustand den der Konkurrenzfreiheit und der gegenseitigen Schädigungsfreiheit genannt⁴⁾. Die Berufung auf den Freiheitsgrundsatz des gemeinen Rechts läßt den Interessenkonflikt, den politischen Streit, entstehen. Solange es nicht möglich ist, die Völkerrechtsordnung dahin fortzubilden, daß sie die wichtigsten Lebensinteressen aller Staaten durch Verträge befriedigt, wird gerade ihre Beschaffenheit den Grund für immer neuen Interessenkonflikt und politischen Streit bilden. Je durchgebildeter eine gerechte Völkerrechtsordnung ist, desto geringerer Raum wird für politische Interessenstreitigkeiten bleiben.

Wenn im Konfliktsfalle der eine Staat ein von dem Recht nicht geschütztes Interesse geltend macht und dem gegenüber der andere Staat sich auf seine durch den Grundsatz des gemeinen Rechts geschützte Freiheit beruft, so steht Interesse gegen Recht. Der eine Staat erhebt den Interessenkonflikt, den politischen Streit, der andere Staat beruft sich auf die Rechtsordnung. Er sieht in der Erhebung des Interessenkonflikts eine Bestreitung seines Rechts und wünscht den Streit zum Rechtsstreit zu machen.

Mit anderen Worten, es sucht in einem solchen Streit die eine Partei den bestehenden Rechtszustand aufrecht zu erhalten, das ihr zustehende Recht zu verteidigen, während die andere Partei die Abänderung dieses Rechtszustands anstrebt.

Was soll und kann geschehen, wenn die eine Partei den Streit als Rechtsstreit vor dem Gericht, die andere Partei den Streit als politischen Streit vor dem Vergleichsrat auszutragen wünscht?

Viele Verträge, von dem beispielgebenden deutsch-schweizerischen Schieds- und Vergleichsvertrag an bis zur Genfer Generalakte, bestimmen, daß in einem solchen Falle das Schiedsgericht über die Natur des Streites zu entscheiden hat.

Die Uneinigkeit der Parteien über die Aufrechterhaltung oder Abänderungsbedürftigkeit bestehender Vertragsvorschriften ist kein Rechtsstreit, sondern ein politischer Streit. Für seine Schlichtung bestehen keine Rechtsregeln; darum kann auch das an die bestehenden Vorschriften gebundene Gericht nicht die geeignete Entscheidungsinstanz bilden. Das Gericht könnte eine Entscheidung nur auf Grund von Billigkeitserwägungen treffen; dazu bedarf es aber der ausdrücklichen Ermächtigung durch den Schiedsvertrag. Die Ermächtigung zu einer solchen Billigkeitsentscheidung bedeutete, daß das Gericht im Vorverfahren die eigentliche Streitfrage, nämlich die nach der Abänderungsbedürftigkeit der geltenden Regel, zu entscheiden hätte.

⁴⁾ Dietrich Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit und Friedenswahrung, Sonderabdruck aus der Festgabe für Fritz Steiner 1937 S. 167.

Die Schiedsverträge, die den Kompetenzkonflikt dem Gericht überweisen, enthalten aber keine Ermächtigung des Gerichts zu einer Billigkeitsentscheidung. Darum ist die Übertragung des Kompetenzkonfliktes an das Gericht verfehlt.

Der Fall wird meist so liegen, daß die Partei, die die Rechtsänderung begehrt, den bestehenden Rechtszustand nicht bestreitet. Dann ist ein Rechtsstreit überhaupt nicht gegeben, sondern nur ein politischer Streit, der nicht vor das Gericht gehört.

Behauptet die eine Partei die Nichtigkeit oder Ungültigkeit eines Vertrages, um freie Hand zu bekommen, so liegt ein einfacher Rechtsstreit vor. Wünscht die Partei aber unter Aufhebung des bestehenden Vertrages eine andere Regelung, so wird sie die Anerkennung der Nichtigkeit im Rechtsstreit und die neue Regelung im Verfahren vor dem Vergleichsrat anstreben müssen.

VII. Welches sind nun die Möglichkeiten und Schwierigkeiten, eine richterliche Entscheidungsinstanz aufzustellen und vor ihr das Verfahren zwischen den Staaten als Parteien bis zur Entscheidung durchzuführen?

Jedes internationale Gericht ist eine Schöpfung der Prozeßparteien, verdankt seine Existenz und seine Befugnisse dem Willen der prozeßführenden Staaten. Das nationale Gericht steht als Teil der staatlichen Herrschaftsorganisation in völliger Unabhängigkeit über den Parteien. Das internationale Gericht muß im Einzelfall für die Durchführung des Streitverfahrens von den Parteien erst geschaffen werden, wenn sich diese nicht an den Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag wenden. Aber auch dieser Gerichtshof verdankt seine Existenz den Staaten, die sein Gründungsprotokoll ratifiziert haben, und seine Besetzung der Wahl durch Rat und Vollversammlung des Völkerbunds, seine Kompetenz im Streitfall der Vereinbarung der Parteien⁵⁾.

In dem Prozeß sind souveräne Staaten Parteien. Hinter den Parteivertretern steht die Realität staatlicher Macht. Die Autorität des Gerichts gründet sich ausschließlich auf das persönliche Ansehen seiner Mitglieder und auf die Gerechtigkeit seiner Urteilsfindung. Das zwischenstaatliche Gericht kann souveräne Staaten als Parteien nicht behandeln wie das staatliche Gericht eine staatsunterworfenen Person. Es ist nicht übergeordnet, besitzt keine Zwangsgewalt, sondern nur Befugnisse, die ihm die Prozeßparteien eingeräumt haben.

Die größte Schwierigkeit für den Staatenprozeß ist die Bildung der Richterbank. Wird das Gericht für den Einzelfall gebildet, so wäre die Berufung eines Einzelrichters die beste Lösung, sofern sich eine Persönlichkeit finden läßt, deren Autorität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

⁵⁾ Vgl. dazu meine Vorträge über *La Cour Permanente de Justice internationale, son organisation et sa compétence*, *Recueil des Cours* 1937 IV, Band 62, S. 551 ff.

außer Zweifel stehen. Die Urteile, die ein Max Huber als Einzelrichter in dem Streit zwischen den Niederlanden und den Vereinigten Staaten über die Palmasinsel oder dem Verfahren zwischen Großbritannien und Spanien über die britischen Ansprüche in der spanischen Zone von Marokko gefällt hat, bestätigen diese Ansicht. Es läßt sich freilich nicht verkennen, daß die Erfahrungen, die wir mit den Gemischten Schiedsgerichten des Versailler Vertrags gemacht haben, dieser Ansicht aufs schärfste widersprechen. Diese Gerichte waren zwar mit drei Richtern besetzt, von denen zwei Angehörige der Streitparteien waren, so daß die Entscheidung bei dem sogenannten neutralen Vorsitzenden lag. In vielen Fällen läßt die Rechtsprechung dieser Gerichte die Annahme nicht mehr zu, daß das Urteil auf einem bloßen Rechtsirrtum beruhte. So hat das deutsch-französische Gemischte Schiedsgericht Ansprüche, die der Versailler Vertrag den französischen Staatsangehörigen einräumte, auch den Bewohnern von Elsaß-Lothringen zugebilligt und dieses Geschenk damit begründet, daß die Elsaß-Lothringer schon vor dem Waffenstillstand des Jahres 1918 »virtuell« Franzosen gewesen seien. In dem bekannten Prozeß der französischen Nordbahn gegen das Deutsche Reich hat dasselbe Gericht sich mit dem eingeklagten Anspruch nicht befaßt und dafür dem Kläger einen Anspruch zuerkannt, der gar nicht erhoben war, indem es eine nach der Haager Landkriegsordnung vollzogene Beschlagnahme zu einem bürgerlich-rechtlichen Quasikontrakt machte. Es begründete seine Zuständigkeit nach Artikel 304 des Versailler Vertrags, der das Schiedsgericht nur zur Behandlung von Vertragsklagen einsetzt, mit der Behauptung, die Zuständigkeit sei gegeben, da der genannte Artikel andere als Vertragsklagen nicht ausdrücklich ausschließe.

Beim Ständigen Internationalen Gerichtshof ist die Richterbank mit 15 Richtern besetzt, eine Zahl, die dieses Kollegium zu einem kleinen Parlament zu machen droht. Die Absicht war dabei, den mittleren und kleineren Staaten neben den Großmächten, die ständig einen Sitz beanspruchen, eine genügende Vertretung einzuräumen.

Die große Zahl der Richter erleichtert nicht die Beratung des Urteils. Wenn auch der Einfluß des einzelnen Richters in einem solchen Rat zurückgedrängt werden mag, so liegt dafür die Gefahr einer Gruppenbildung und die Abschwächung des Verantwortungsgefühls des einzelnen nahe.

Soll im Gericht der Angehörige der Streitparteien mitwirken, also gewissermaßen Richter in eigener Sache sein? Meist werden in das für den Einzelfall gebildete Gericht von den Parteien Richter ihrer Staatsangehörigkeit entsandt. Nach dem Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs bleibt der Richter auf der Richterbank, auch wenn sein Heimatstaat Prozeßpartei ist. Ja der Prozeßgegner, der keinen Richter seiner Staatsangehörigkeit im Gericht besitzt, hat das Recht, einen Richter für diesen Prozeß zu ernennen.

Der nationale Richter soll das Richteramt mit allen Rechten und nach allen Pflichten versehen, doch bleibt die Zumutung der Unparteilichkeit bei ihm Fiktion. Denn seine Zulassung beruht auf dem Gedanken, daß es dem Staate als Prozeßpartei noch in dem Stadium der richterlichen Beratung ermöglicht werden soll, Aufklärungen zu geben, die dem Gericht vielleicht fehlen, und daß durch seine Person der prozeßführende Staat sich von der Gewissenhaftigkeit und Unparteilichkeit der Urteilsfindung überzeugen kann. So scheint die Einrichtung des nationalen Richters im Grunde der Beschwichtigung eines Mißtrauens in die Gerichtsbarkeit unter Staaten zu dienen; Max Huber hat ihn darum einmal als »ein zur Zeit noch notwendiges Übel« bezeichnet.

Die Frage der Unvereinbarkeit des Richteramtes und der Befangenheit des Richters wird vor allem bei einem ständigen Gerichtshof sich erheben. So bestimmt das Statut des Ständigen Haager Gerichtshofs, daß der Richter auf jede sonstige politische oder Verwaltungstätigkeit, auf jede Parteiberatung oder Vertretung in internationalen Angelegenheiten verzichten muß. Der Richter darf an der Regelung keiner Angelegenheit teilnehmen, an der er früher als Prozeßvertreter, Berater oder Anwalt einer der Parteien, als Mitglied eines nationalen oder internationalen Gerichts, einer Untersuchungskommission oder in irgend einer anderen Eigenschaft tätig gewesen ist.

Der Ständige Internationale Gerichtshof hat dieser Bestimmung eine merkwürdige Auslegung gegeben: ein Richter soll nur dann an der Mitwirkung im Prozeß verhindert sein, wenn er nach Entstehung des Streites, der beim Gericht anhängig gemacht wurde, an der Behandlung der Angelegenheit beteiligt war. Er soll aber seinen Richtersitz behalten können, wenn er vor der Entstehung des Streites sich mit der Angelegenheit befaßt hat.

So hat der Gerichtshof es in zahlreichen Fällen zugelassen, daß ein Richter sein Richteramt versah, der in entscheidender Weise an dem Abschluß des Vertrages beteiligt war, dessen Auslegung den Gegenstand des Prozesses bildete. Das war z. B. der Fall in dem Wimbledon-Prozeß und in dem Gutachtenverfahren über die deutsch-österreichische Zollunion und in dem Gutachtenverfahren über die Rechtsstellung polnischer Staatsangehöriger auf dem Gebiet der Stadt Danzig.

Damit ist die Möglichkeit geboten, daß ein Richter in der Beratung Erklärungen abgibt über Tatsachen und Vorgänge bei dem Vertragsabschluß und angebliche Absichten der Vertragsparteien, die der einen Prozeßpartei unbekannt geblieben sind und die die Richterkollegen nachzuprüfen keine Möglichkeit besitzen. Der Gerichtshof hat dieser Auslegung seines Statuts die Begründung gegeben, daß bei einer anderen Auslegung die meisten seiner Mitglieder nicht imstande sein würden, das Richteramt auszuüben!

Das internationale Gericht leitet alle Befugnisse, die es im Prozeß ausübt, von dem Verträge der Parteien her, die es eingesetzt haben. Aus dem Schiedsvertrag oder dem Kompromiß ist die eine Partei der anderen verpflichtet, die Vorschriften der Prozeßordnung einzuhalten. Dem Gericht selbst gegenüber trifft die Parteien keine Pflicht. Das Gericht kann die Partei nicht durch Verhängung einer Strafe oder Buße zur Einhaltung der Prozeßvorschriften oder der Verfügung des Gerichtes zwingen. Läßt sich eine Partei im Prozeß nicht vertreten, so kann ein Versäumnisurteil ergehen. Gibt sie der Anordnung des Gerichts auf Vorlegung von Beweismitteln oder Auskünften keine Folge, so trifft sie das Risiko des Beweis- oder Prozeßverlustes.

Die Praxis gerade des Ständigen Internationalen Gerichtshofs läßt die Schwäche der Stellung des Gerichtes den Staaten als Parteien gegenüber deutlich erkennen. Der Gerichtshof übt die größte Nachsicht gegenüber Formfehlern und Fristversäumnissen. Obwohl sein Statut ihm gestattet, den Prozeß auch dann durchzuführen, wenn die eine Partei nicht erscheint, so hat er von dieser Befugnis zum Versäumnisverfahren und Versäumnisurteil nicht Gebrauch zu machen gewagt. Nicht selten ist der Erlaß einstweiliger Verfügung von den Parteien beantragt worden, zur Sicherung des bestehenden Rechtszustandes; der Gerichtshof hat diese Anträge abgelehnt, auch wenn die Umstände eine solche Maßnahme noch so dringlich erscheinen ließen⁶⁾. In dem einzigen Fall, in dem er eine solche Verfügung erließ, hat er sie nach einigen Wochen wieder aufgehoben.

Man könnte annehmen, daß mit der Befugnis der Prozeßleitung dem Gericht eine Art Disziplinargewalt den Vertretern der Parteien gegenüber zustände. Der Gerichtshof hat selbst in Fällen, wo sein Eingreifen geboten gewesen wäre, es unterlassen, einzuschreiten. Als in einer mündlichen Verhandlung der französische Rechtsberater der polnischen Regierung scharfe, aber völlig unbegründete Angriffe gegen die deutsche Regierung richtete, hat der Präsident des Gerichtes zu Beginn der folgenden Sitzung diese Ungehörigkeit mit der diplomatischen Formel zurückgewiesen, daß nach der Auffassung des Gerichtshofs nur die Ausführungen des Staatsvertreters die Verantwortlichkeit seiner Regierung begründeten, nicht aber die des Rechtsberaters, der seine Ausführungen auf eigene Verantwortung mache.

Von den zahlreichen Schwierigkeiten, die die Durchführung eines Staatenprozesses vor einem internationalen Gericht bereitet, mag nur noch eine einzige erwähnt sein.

Hat das internationale Gericht die Pflicht zur Wahrheitserforschung, oder ist es an den Prozeß-Stoff gebunden, den die Parteien ihm vorlegen?

⁶⁾ Å. Hammarskjöld, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1935, Band XVI S. 461 ff.

Der Gerichtshof hat in der ersten Zeit seines Bestehens sich bemüht, in sorgfältigster und gewissenhaftester Arbeit die für die Urteilsfindung notwendigen Grundlagen tatsächlicher und rechtlicher Art selbst zu beschaffen. Seit einer Reihe von Jahren jedoch hat er die Übung aufgegeben und verfährt im Staatenprozeß nach dem Muster und Beispiel des englischen Zivilprozesses. Es darf als sicher angesehen werden, daß in manchen Prozessen, so z. B. in dem über die Auslegung des Memelstatuts das Urteil anders ausgefallen wäre, wenn der Gerichtshof seine alte Übung beibehalten hätte. In diesem Falle waren die Kläger die Unterzeichner der Memelkonvention: Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan; sie waren weder im Besitze ausreichenden Materials noch hatten sie ein besonderes Interesse an dem Ausgang des Prozesses.

Beim Staatenprozeß muß die Forderung sein, daß das Urteil Recht schaffe zwischen den Parteien. Ergeht es auf ungenügender Grundlage, so besteht die Gefahr eines Fehlspruches. Damit aber wird der Zweck des Verfahrens verfehlt.

Die Grenzen internationaler Schiedsgerichtsbarkeit liegen klar. Der internationale Richter kann nur Rechtsstreitigkeiten entscheiden. Die Richtertätigkeit ist gebunden an den Willen der Parteien, an den Abschluß eines Schiedsvertrages oder eines Kompromisses. Der Richter wird zu seinem Amt gerufen werden, nur wenn die politischen Beziehungen zwischen den in Streit geratenen Staaten die Durchführung eines Rechtsverfahrens gestatten, wenn es überhaupt möglich ist, einen Streit in die ruhigen Bahnen eines Rechtsverfahrens zu lenken. Der Richter ist an das bestehende Recht gebunden. Der Vertrag geht dem gemeinen Recht, den Gerechtigkeitsgrundsätzen vor und muß die Grundlagen des Urteils bilden. Zwar kann der Richter einen drückenden Vertrag für nichtig erklären, wenn er den guten Sitten widerspricht, Unmögliches verlangt, oder wenn die Umstände und Voraussetzungen unter denen er geschlossen wurde, sich verändert haben, er kann aber keine neuen Bestimmungen an seine Stelle setzen. Gerechtigkeit üben kann der internationale Richter nur in der Anwendung dessen, was vereinbart wurde. Nicht ist es ihm erlaubt, um der Ungerechtigkeit willen die Vollziehung eines Vertrags zu verweigern. So muß er den Kampf für das Recht gegen den ungerechten Vertrag dem Politiker überlassen. Dem Staatsmann bleibt die hohe Aufgabe des Neubaus einer gerechten Ordnung unter den Völkern.