

ABHANDLUNGEN

»So ist politischer Streit Streit um Schaffung neuen oder Aufrechterhaltung alten Rechts, also Streit um das Recht, nicht Streit nach dem Recht, ist nicht nach Rechtsregeln zu entscheiden, und darum nicht Rechtsstreitigkeit.«

Viktor Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung II,
in dieser Zeitschrift Band III, Teil I, S. 461.

Streit um das Völkerrecht

von

Carl Bilfinger

I. Einleitung.

Die Erschütterungen des Völkerrechts seit dem Beginn der Epoche der Weltkriege rühren an die Grundlagen des bis dahin angenommenen Systems. Zwar haben sich die hergebrachten Spielregeln des Völkerrechts, die Dialektik völkerrechtlicher Beweisführung, die Formen, das Gerüst und Gefüge der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft bisher, wenn auch von verschiedenen Richtungen her angetastet, auch während der andauernden Krise der machtpolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Welt noch zu erhalten vermocht; insbesondere, das Experiment des Genfer Systems, Jahrzehnte hindurch ein Brennpunkt des Streits um das Völkerrecht, ist gescheitert. Allein, alte Gefahren haben sich verschärft und neue sind heraufgezogen. Gefahren: soweit es sich um wirkliche, nicht um nur vermeintliche Infragestellung der Grundlagen des Völkerrechts handelt, dessen Wert als Erbgut der Ideen des christlichen Abendlands verbunden mit dem germanischen Gedanken der Freiheit der Völker, trotz aller Mängel dieses Rechts erst dann der Welt voll zum Bewußtsein kommen wird, wenn sie es verlieren sollte.

Die Art, der Umfang und die nicht absehbare Dauer der Krise gestatten es nicht mehr, sich mit dem Hinweis abzufinden, daß es sich um vorübergehende Unterbrechungen der normalen Geltung des Völkerrechts handle, die, weil als ein *silent leges inter arma* empfunden, die Regel selber nicht berühren. Der Versuch der Pariser Vorortdiktate,

die »Sicherheit« der Welt auf die Verewigung eines unvernünftigen und ungerechten status quo zu gründen, hat folgerichtig die Welt aufs neue in Flammen gesetzt und die normalen Funktionen des Völkerrechts stillgelegt. Die Begleiterscheinungen des ersten Weltkriegs haben sich wiederholt und verschärft. Neben dem Fortschreiten der Waffentechnik hat der von England eingeführte, in diesem besonderen Sinn »totale« Krieg in Verbindung mit den besonderen angelsächsischen Methoden des Wirtschaftskrieges und den hiergegen ergriffenen Repressalien die Wirkungsmöglichkeiten des Kriegsvölkerrechts beeinträchtigt. Auf der Grundlage des Genfer Systems wurde eine Neubelebung der mit der Struktur des Völkerrechts unvereinbaren Lehre vom bellum justum betrieben, die vereint mit der Hetze gegen imaginäre »Angreifer« die Begriffe von Krieg, Frieden und Neutralität in Frage stellt — kennzeichnend für die nur scheinbare Pause zwischen den beiden Kriegen, von der man mit dem Wort von Tacitus sagen könnte: bellum magis desierat quam pax coeperat, d. h. der Krieg hatte mehr aufgehört als der Friede begonnen (Historien am Eingang des 4. Buches). In immerfort wachsendem Maß durchdringt der früher als Ausnahmefall betrachtete Appell an das Daseinsrecht von Volk und Staat in Wechselwirkung zwischen innerem und äußerem staatlichen Recht die gesamten Lebensbeziehungen. Mit einer Art Umkehr der Vorzeichen tritt die Frage nach den Grenzen zwischen ordentlichem Recht und Ausnahmerecht hervor. Die Problematik der Unterscheidung zwischen rechtlicher und nichtrechtlicher Sphäre wird sichtbar.

In ihrem Zusammenhang betrachtet sind die hier als Stichproben herausgegriffenen Erscheinungen Symptome der Tatsache, daß die soziologischen Unterlagen der Staatengemeinschaft ins Gleiten gekommen sind. Demgegenüber mag der entsprechenden Krise des Völkerrechts nur die Bedeutung einer Nebenerscheinung zukommen, deren Untersuchung allerdings die Analyse der primären Vorgänge voraussetzen würde. Indessen, die Völkerrechtswissenschaft ist nicht in der Lage, den von Max Huber bei noch relativ stabilen Verhältnissen, in der Stille vor dem Sturm gemachten Versuch¹⁾ in bezug auf die gegenwärtige, noch in vollem Fluß befindliche Entwicklung zu erneuern. Demgemäß wäre es auch verfrüht, sich über die Andeutung einzelner Gesichtspunkte und Tendenzen hinaus auf Aussagen über die Lage und die Zukunft des Völkerrechts festzulegen. Nicht eigentlich das Völkerrecht ist ein »Trümmerfeld«, sondern sein Objekt, das commercium, die Lebensbeziehungen zwischen den Völkern sind von der allgemeinen Krise ergriffen, durch welche die spezifische Unvollkommenheit des Völkerrechts und, man darf hinzufügen, auch die Unvoll-

¹⁾ Huber (Max), Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, Jahrb. d. öff. Rechts Bd. IV, Tübingen 1910.

kommenheit rechtlicher Ordnung überhaupt veranschaulicht wird. Es kann nicht die Aufgabe des Völkerrechts sein, in einem Ringen um die tatsächlichen Voraussetzungen einer Neuordnung der Welt die Regeln für diesen existentiellen Prozeß — unbeschadet des Versuchs einer Milderung der Kriegführung durch das *ius in bello* — zu geben, ebensowenig wie das Staatsrecht den Modus der Umwälzung seiner eigenen Grundlagen normieren kann. Aber da im Faktor des Existentiellen der Kern der Lehre vom »unvollkommenen« Völkerrecht ruht, so läßt sich vielleicht an diese Lehre ein Beitrag über den Zusammenhang der soziologischen und der rechtlichen Seite der internationalen Krise am ehesten anknüpfen.

In solchem Sinn hat wohl Ernst Zitelmann die neue Entwicklung des Völkerrechts am Ende ihres ersten Abschnitts empfunden, indem er sie unter dem Gesichtspunkt der Unvollkommenheit des Völkerrechts betrachtet hat¹⁾. Er stellt fest, »teils sei die Welt wirklich umgestaltet worden, in geradezu rasender Beschleunigung drängen sich die wirkenden Ereignisse, teils hätten wir in der harten Schule dieser Jahre erst gelernt, die Wirklichkeit klarer, echter und wahrhafter zu sehen«, während wir längst hätten wissen müssen, »daß das Völkerrecht in Wahrheit von allen Rechtszweigen der weitaus unvollkommenste ist.« Er fordert deshalb die »juristische Durchdringung der letzten Grundlagen des Völkerrechts« und hebt, dabei zum Teil über die gewöhnlich behaupteten Gründe der »Unvollkommenheit« hinausgreifend, drei heute wie damals aktuelle Probleme hervor, die sämtlich ihre Wurzel im Widerstreit des Existentiellen und des Rechts haben: den Vorbehalt der Existenz des Staats (»Notstand«) oder, in diesem Sinn, des Politischen²⁾, ferner die Repressalien und drittens das *jus ad bellum* in Gegenüberstellung mit dem *bellum justum*. Seine Einleitung zu dem ersten Punkt

»Jede völkerrechtliche Pflicht, so wird gelehrt, entfällt dann, wenn die Verhältnisse sich so gestaltet haben, daß durch die Erfüllung der Pflicht die Lebensinteressen des Staates gefährdet würden.«

könnte, für sich betrachtet, als die Verweisung des Daseinsrechts in die nichtrechtliche Ebene gedeutet werden. Ähnlich klingt die Bemerkung über das Vergelten rechtswidrigen Verhaltens des Gegners

»Das Recht zu Repressalien kennt an sich gar keine Grenzen.«

Die alsbald folgende Feststellung, daß »jeder Staat, sobald der Krieg einmal ausgebrochen sei, zum Richter in eigener Sache werde«, führt weiter auf das Recht des Staats zum Kriege, das *jus ad bellum* und

¹⁾ Ernst Zitelmann, Die Unvollkommenheit des Völkerrechts, Bonner Rektoratsrede vom 18. Okt. 1918, München u. Leipzig 1919.

²⁾ Siehe darüber Bilfinger, Betrachtungen über politisches Recht, Bd. 1 Teil 1 dieser Zeitschrift, S. 57ff.

demnächst zur Charakteristik der Unterscheidung von *bellum justum* und *bellum injustum*, die »eine ethische, keine rechtliche« sei.

Die Gründe, die gewöhnlich für die sog. Unvollkommenheit des Völkerrechts vorgebracht werden, lassen sich letztlich auf den einen, das Lebens- oder Daseinsrecht des Staates zurückführen, das, bezogen auf die Vorstellung des nach außen rechtlich unabhängigen, in diesem Sinn souveränen Staats die Verbindung zwischen dem existentiellen¹⁾ und dem rechtlichen Element des Völkerrechts **darstellt**. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat im finnisch-russischen Streitfall über Ostkarelien das Recht der Souveränität (*principe de l'indépendance des Etats*) der Staaten ausdrücklich als Grundlage der Staaten-gemeinschaft²⁾ anerkannt. Andererseits hat er im Streit über die deutsch-österreichische Zollunion im Hinblick auf das Prestige Frankreichs, also unter dem Einfluß politischer, nichtrechtlicher Erwägungen das Völkerrecht gebeugt. Beidemale hat sich der Einfluß des Existentiellen dem wirklichen Ausgleich der Interessen widersetzt, im ersten Fall auf dem Wege des Rechts, im zweiten Fall wider das Recht.

Gegenüber der Idee der Gemeinschaft der Staaten kann der Gedanke des jedem Staat gleichermaßen zur Verfügung stehenden Daseinsrechts da, aber auch nur da, wo der einzelne Staat eine Kollision seiner individuellen Lebensinteressen mit den Interessen dritter Staaten annimmt, gegensätzlich und negativ wirken; die Struktur des Völkerrechts läßt eben keine überstaatliche Instanz zu, die einen Ausgleich rechtlich durchsetzen könnte. In dem Übergewicht dieser zentrifugalen über die zentripetale Seite des Systems, also umgekehrt gegenüber der Lage im normalen Staat, besteht nicht nur die »Schwäche«³⁾, sondern vielmehr eben die Eigenart der völkerrechtlichen im Unterschied zur staatlichen Ordnung. Doch ist die Rede von der Schwäche des Völkerrechts nur dort voll gerechtfertigt, wo es sich um politisches Völkerrecht, etwa um Allianzen oder Systeme in der Art des Völkerbunds oder um Fälle des stillschweigenden oder ausdrücklichen Existenzvorbehalts handelt: hier ist das Feld für den Widerstreit der besonderen Lebensinteressen unter den Staaten.

Die Systematik der Lehrbücher des Völkerrechts pflegt, abgesehen

¹⁾ Darüber Bilfinger »Les bases fondamentales de la communauté des Etats, Recueil des Cours Bd. 63 1938 I, S. 175 (47) ff., insb. S. 184 (56) das Zitat »L'indépendance et les droits constitutifs des Etats ne tirent pas leur origines des traités, mais de l'existence même des nations« (Barrenchea, angeführt in Bruns, *Fontes juris gentium* B, S. 1, t. I, 1. Teil, S. 197).

²⁾ Zur Kritik dieser Stelle (B 5, 27) Bruns in dieser Zeitschrift Bd. I Teil 1, Völkerrecht als Rechtsordnung I, S. 33 und S. 11 unten, S. 12 oben.

³⁾ Vgl. zu den hier berührten Fragen auch Frede Castberg, *Folkerrettisige teorier som hindringer for internasjonal organisasjon*, *Svensk Juristtidning* 29 (1944), S. 593 ff.

von gelegentlichen Ansätzen¹⁾, an der Unterscheidung des politischen Völkerrechts vom unpolitischen Völkerrecht vorüberzugehen. Der Sache des Völkerrechts wäre besser gedient und das Wort von seiner Unvollkommenheit wäre auf einen klaren Nenner gebracht, wenn unter dem Gesichtspunkt jener Unterscheidung die Grenzen des Völkerrechts und die Stufen, die an diese Grenzen heranführen, deutlicher gemacht würden. Alsdann wäre es auch eher möglich, das große Ringen unserer Epoche als einen Streit um dieses Recht zu würdigen.

II. Die Souveränität im Munde der »Vereinigten Nationen«.

Die britische Politik hat den deutsch-polnischen Konflikt benutzt, um unter zwei von ihr behaupteten Rechtstiteln Deutschland anzugreifen. Der eine dieser Titel ist die von der Regierung der Vereinigten Staaten nachdrücklich unterstützte Berufung auf den Kellogg- oder Kriegsächtungspakt. Durch die Wahl dieses Grundes zur Rechtfertigung der britischen Kriegserklärung an Deutschland wird ein Licht auf die wirklichen Beweggründe Englands geworfen, wenn man sich die von isolationistischer amerikanischer Seite am Kelloggpaht seinerzeit geübte Kritik ins Gedächtnis zurückruft:

»Diese Friedensformel (der Kelloggpaht) beabsichtigt die vom größten Reich der Welt erlangte Kriegsbeute zu stabilisieren und zu legalisieren. Der Friede nach Maßgabe dieses Vertrags ist der Friede des status quo von Versailles«²⁾.

Der zweite Rechtstitel war die Berufung auf den von England ad hoc veranlaßten britisch-polnischen Beistandspakt vom 25. August 1939, der in Art. 2 und 5 die Bedrohung, in Art. 3 irgendwelche »Untergrabung« (auch mittels wirtschaftlicher Durchdringung) der Unabhängigkeit — nach völkerrechtlichem Sprachgebrauch gleichbedeutend mit Souveränität — Polens durch eine »europäische Macht« zum Gegenstande hat. Schon bei diesem Schritt wird erkennbar, daß England an der von ihm so lange gespielten Rolle als angeblicher Hüter der Freiheit der Völker nicht mehr festzuhalten gedenkt. Denn auf die Anfrage eines Mitglieds des Unterhauses, ob die Beistandsverpflichtung des britisch-polnischen Vertrags auch den Fall des Angriffs durch nichtdeutsche Mächte, einschließlich Rußlands, decken sollte, antwortete der Unterstaatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten Butler am 19. Oktober 1939 schriftlich, es sei während der Verhandlungen zwischen den beiden Regierungen vereinbart worden, daß — wie auch die polnische Regierung bestätigte — das

¹⁾ Verdross, Völkerrecht 1937, S. 145ff. unterscheidet zwischen »politischen und unpolitischen organisierten Staatenverbindungen«, mit Beispielen, ohne nähere Ausführungen über das Wesen dieses Gegensatzes.

²⁾ Senator Blaine am 9. Jan. 1929, Congressional Record, Proceedings and Debates of the 2d Session of the 70th Congress of the United States of America. Vol. 247 Part 2 S. 1402.

Abkommen nur den Fall eines Angriffs durch Deutschland decken solle¹⁾).

Schon die Ursprünge und, mehr und mehr, der Verlauf des zweiten Weltkriegs zeigen, daß es sich bei diesem Krieg, vom Blickpunkt des Völkerrechts her betrachtet, darum handelt, ob sich der Grundsatz der Souveränität der Staaten, der rechtliche Widerschein ihrer Existenz, als Grundlage des Völkerrechts gegenüber den Angriffen der führenden Mächte der Vereinigten Nationen behaupten kann oder nicht.

Es ist die Fortsetzung der im Völkerbundspakt unter britischer Führung eingeschlagenen, am deutlichsten durch die Stellungnahme gegen die Neutralität der kleinen Staaten hervorgetretenen Völkerrechtspolitik²⁾), nachdem der Völkerbund gerade an seinem Konflikt mit dem Souveränitätsrecht der Neutralen gescheitert war. In der Weise eines schlecht verhüllten *qui s'excuse s'accuse* kommen die Stimmen aus dem Lager der Vereinigten Nationen mit wenig Ausnahmen in ständig wiederholten Beteuerungen auf das Thema der Souveränität zurück. Einige Belege dazu mögen hier folgen, an ihrer Spitze die entsprechende Stelle aus dem klassischen, von der Propaganda seiner Urheber noch keineswegs preisgegebenen Dokument der — später auch von den Sowjets übernommenen — Atlantik-Charta:

»Third: They (die Regierungen der Vereinigten Staaten und Englands) respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live, and they wish to see sovereign rights and selfgovernment restored to those who have been forcibly deprived of them.«

Was die Formulierung betrifft, so wird man das Wort »peoples« mit »states«, wie es in der nächsten Ziffer der Charta und in späteren Kundgebungen ähnlichen Inhalts gebraucht wird, gleichsetzen dürfen. Neben der Zusammenfassung »souveräne Rechte« ist als eines dieser Rechte, entsprechend einer häufigen Übung, das souveräne Recht der freien Entscheidung über die Form des Regierungssystems hervorgehoben; hievon ist, nach dem Punkt 6 der Atlantik-Charta, der Nationalsozialismus, in späteren Kundgebungen auch der Faschismus ausgenommen. Ähnliche Diskriminierungen wie in den beiden zuletzt erwähnten Fällen werden für andere autoritäre Systeme nicht gemacht³⁾).

¹⁾ Siehe Dokumente der Vorgeschichte des Kriegs Nr. 2, Berlin 1939, S. 295.

²⁾ Siehe meinen Aufsatz »Englische Völkerrechtspolitik« im Deutschen Recht 1941, S. 225 ff.

³⁾ Presseberichten zufolge hat sich Churchill in einer Unterhausrede vom 2. August 1944 bei gleichzeitiger Polemik gegen die beiden oben genannten Staatsformen dahin ausgesprochen, der Krieg habe in seinen letzten Jahren immer weniger einen ideologischen Charakter. Er, Churchill, sei überzeugt vom Entstehen einer Gemeinschaft, gestützt auf die Ideale des Friedens, der Gerechtigkeit und Freiheit. Die bei diesem Anlaß aufgetauchte Meinung, daß hier »der Wunsch zum Ausdruck gekommen sei, die friedliche Zusammenarbeit zwischen den ideologisch so verschiedenen Systemen der westlichen Demokratien und Sowjetrußland zu rechtfertigen«, dürfte wohl den eigentlichen Sinn jener Äußerung Churchills am ehesten treffen. (Neue Zürcher Zeitung 4. Aug. 1944).

Die Moskauer Erklärung, vom 1. November 1943, der Regierung der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, der Sowjets und Chinas besagt in ihrem Punkt 4:

»Daß diese Regierungen die Notwendigkeit anerkennen, im frühest möglichen Zeitpunkt eine allgemeine internationale Organisation einzurichten, gegründet auf die souveräne Gleichheit (sovereign equality) aller friedliebenden Staaten, und offen zum Beitritt für alle solche Staaten, groß oder klein, zum Zweck der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit zwischen den Nationen.«¹⁾

Dieselben Regierungen, ausgenommen China, erklärten am 1. Dezember 1943 in Teheran, »daß sie mit dem Wunsch der iranischen Regierung nach Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Irans einig gehen (Reuter 6. Dezember 1943).

Der amerikanische Politiker Willkie bemerkt in seiner Schrift »Unsere Souveränität: Sollen wir sie gebrauchen?«²⁾

»Viele Leute fühlen heutzutage das Bedürfnis, das Wort »souverän« in jedem Satz, der von unserem Verhältnis zu anderen Nationen in der Nachkriegswelt handelt, ebenso mechanisch anzubringen, wie sie sich morgens beim Anziehen eine Krawatte umbinden. Meiner Meinung nach ist es ein viel zu wichtiges Wort, um als bloße konventionelle Floskel gebraucht zu werden.«

Es wäre verfehlt, einen solchen Tadel auf die Moskauer Erklärung zu beziehen, denn diese legt zweifellos den Ton auf die »friedliebenden Staaten« und somit auf den Ausschluß der als nicht friedliebend denunzierten Staaten. Damit wird die Form der Diskriminierungen des Versailler Diktats und des Genfer Systems noch überboten, denn dort wird, im Gegensatz zur Moskauer Erklärung, mit Rücksicht insbesondere auf die britischen Dominions nirgends ausdrücklich auf die Frage der Souveränität eingegangen.

Eine ähnliche, mit dem Grundsatz der Souveränität unvereinbare Diskriminierung findet sich in einer, an den Gedankengang der Atlantik-Charta anknüpfenden Äußerung des Staatssekretärs Hull:

»Jede Nation muß frei sein, die Einzelheiten ihrer Regierungsform selber zu bestimmen, solange sie ihre Angelegenheiten so betreibt, daß sie die Sicherheit anderer Nationen nicht gefährdet.«³⁾

Diese Erklärung ist insofern doppelsinnig, als sie ihre diskriminierende Tendenz in eine Formulierung hüllt, die wie ein Ausschnitt aus dem Satz klingt, daß das Souveränitätsrecht des einen Staates seine Schranke im Verbot der Verletzung desselben Rechtes anderer Staaten findet⁴⁾.

¹⁾ Times v. 2. Nov. 1943; Sperrungen von mir.

²⁾ Wendell L. Willkie: »Our sovereignty: Shall we use it?«, Foreign Affairs, No. 3, April 1944.

³⁾ Berliner Monatshefte, März-April 1944, S. 55ff.

⁴⁾ Siehe V. Bruns, a. a. O., Bd. III, Völkerrecht als Rechtsordnung II, S. 460.

Auf den letzteren Satz kommt im Ergebnis auch die wohl unbestrittene These des Punktes 3 der von 200 meist amerikanischen und kanadischen Juristen aufgestellten Postulates for the International Law of the Future¹⁾ hinaus, die in dieser Fassung wohl auch schon für das gegenwärtige Recht zutrifft:

»The conduct of each State in its relations with other States and with the Community of States is subject to international law, and the sovereignty of a State is subject to the limitations of international law.«

Dieser, wie erwähnt, nichts Neues bietende Beitrag enthält zunächst eine Bestätigung der von jeher besonders in den Vereinigten Staaten betonten Souveränität der Staaten als der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Durch die Unterordnung der souveränen Staaten unter die Schranken des Völkerrechts wird die Schwierigkeit nicht aus dem Weg geschafft, die darin besteht, daß das Souveränitätsrecht selber ja ebenfalls Bestandteil, und zwar ein grundlegender Satz des Völkerrechts ist. Das Verbot der Verletzung des Souveränitätsrechts dritter Staaten erfaßt nicht den Fall, daß die angebliche Verletzung auf das gleiche Recht des Täter-Staates gestützt wird; außerdem: quis judicabit? Dieses Problem erscheint vielleicht in gewisser Hinsicht angedeutet in dem Postulate 2, wo gesagt ist, daß »die Entwicklung eines adäquaten Systems des internationalen Rechts von einer beständigen Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung der Wohlfahrt der Völker und zur Aufrechterhaltung gerechter und friedlicher Beziehungen zwischen allen Staaten abhängen«. Für die Organisation dieser Zusammenarbeit, für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Staaten und für Maßnahmen gegen Verletzungen des Völkerrechts liegen 23 Vorschläge des genannten Gutachter-Gremiums vor. Allein durch die Verlagerung in die Frage der Organisation, Dezision und Exekution gerät das Problem nicht aus dem alten Geleise heraus: es ist eben nicht möglich, die Unterwerfung der souveränen Staaten unter das Völkerrecht, das ihnen ja den Appell an ihr Daseinsrecht gestattet, in der Art staatlichen Zwanges rechtlich durchzusetzen.

Die damit gestellte theoretische Frage hat sich bisher im Einklang mit ihrer Problematik auch praktisch als unlösbar erwiesen. Der Grund liegt darin, daß das Völkerrecht gemäß seinem Prinzip des gleichen Souveränitätsrechts der Staaten, im Gegensatz zum Staatsrecht nicht herrschaftlicher Natur ist. Man kann nicht müde werden, auf diese allgemein anerkannte Grundlage des Völkerrechts hinzuweisen, gegenüber dem Irrtum, daß jene Nachkriegspläne sich insoweit noch auf der Ebene des Völkerrechts bewegen könnten.

¹⁾ Abgedruckt nebst 10 desgl. Principles und 23 Proposals, in Friedenswarte, 1944, S. 131ff. mit Bericht von Rappard ebenda.

Gegen diesen Irrtum wendet sich auch eine Stimme aus den Vereinigten Staaten selbst. Im *American Journal of International Law* bemerkt Edwin Borchard in seinem Aufsatz »Risse in den Nachkriegs-Friedensplänen«¹⁾:

»Souveräne Nationen können nicht durch eine zentralisierte Oberinstanz gezwungen werden, weil sie rechtlich gleich sind, und keine Nation ist der *custos morum* oder der Polizist der anderen. . . Jedes Recht, das zwischen Gleichen besteht, kann nicht von einer Oberinstanz erzeugt werden und muß von einem Typ sein, der ganz von dem Recht verschieden ist, das innerhalb des Staates herrscht. Die zwei sind Recht auf verschiedenen Ebenen. . . Wäre eine Oberinstanz da, so würde man das internationale Recht nicht mehr Völkerrecht nennen. . . Gewalt im Rahmen einer internationalen Organisation, unabhängig von der Gewalt der einzelnen Staaten ist undenkbar, solange die Mitglieder souveräne Staaten sind, und sie würde sich bald verhängnisvoll für die Organisation auswirken.«

Es ist der einfache, in seinem Grundgedanken stets bei der Charakteristik der Struktur des Völkerrechts, auch in der Lehre von der »Unvollkommenheit« dieses Rechts entwickelte Satz, den die Geschichte des Völkerbundes bestätigt hat: Da die Mitglieder der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft als souverän vorausgesetzt werden, können sie rechtlich nicht der Zwangsgewalt einer übergeordneten Stelle unterworfen sein. Jede Konstruktion, die beides, die Souveränität der einzelnen Rechtsgenossen und die übergeordnete Zwangsgewalt kombinieren will, bedeutet einen Widerspruch in sich. Praktische Versuche in dieser Richtung würden entweder, wie im Fall des Völkerbunds, durch die rechtliche und tatsächliche Undurchführbarkeit des Zwangs jenen Widerspruch erweisen und sich als Fehlkonstruktion herausstellen. Oder — dies wäre die andere Möglichkeit — die Staaten würden sich vorbehaltlos einer dauernden, mit herrschaftlichem Zwang ausgestatteten Organisation unterordnen: dann hätten sie auf ihre Souveränität²⁾ verzichtet und sich zu einer bundesstaatsrechtlichen Einheit verschmolzen; der Bundesstaat aber ist, wenn auch manche seiner Einrichtungen der Denkweise des Völkerrechts entlehnt sind, Staat, sein Recht als Ganzes ist, in Gegenüberstellung mit dem Völkerrecht, Staatsrecht. Stellt man sich nun eine solche Konstruktion, entsprechend gewissen Nachkriegs-Phantasien als eine universale vor, so wäre dies das Ende der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft; als partikuläre Vereinigung dagegen ist sie, wie viele Beispiele zeigen, möglich, aber nur auf der Ebene des Staatsrechts, nicht des Völkerrechts.

¹⁾ Edwin Borchard, *Flaws in Post-War Peace Plans*, *American Journal of International Law* 1944, S. 284 ff.

²⁾ So die Mitgliedstaaten des Bismarckreichs. Über die logischen Dilemmata des doppelten Souveränitätsbegriffs Bismarcks siehe Bilfinger, »Der Souveränitätsbegriff Bismarcks und die Neuordnung Europas«, *Dt. Rechtswissenschaft* Bd. 6 Heft 3, Juni 1941.

Gegenüber dem inneren Widerspruch ihrer Konzeption stellen sich jene Nachkriegspläne teils blind oder taub, teils suchen sie diesen Widerspruch hinwegzureden. Der Plan einer universalen Organisation kollektiven Zwangs gegen die angeblich nicht friedliebenden Staaten übersieht nicht bloß, daß er mit der doch ausdrücklich betonten Souveränität auch der »friedliebenden« Staaten unvereinbar ist. Er verstößt vielmehr durch seine diskriminierende Unterscheidung zwischen friedliebenden und solchen Staaten, die irgendwie als nichtfriedliebend denunziert werden, auch gegen den Satz von der Gleichheit der Staaten in ihrem souveränen status. Ein Beispiel des Versuchs, jenen Widerspruch gleichsam hinwegzureden, bietet die folgende Verlautbarung Roosevelts und seines Staatssekretärs Hull, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im Wortlaut wiedergegeben sei:

Washington 16. 6. (United Press). Nach einer Konferenz im Weißen Hause haben Präsident Roosevelt und Staatssekretär Hull eine Erklärung veröffentlicht, die zum erstenmal die Pläne der Vereinigten Staaten über die Schaffung einer internationalen Sicherheitsorganisation nach dem Kriege niederlegt. Diese Organisation soll durch einen Rat gebildet werden, der jedes Jahr durch eine voll repräsentative Körperschaft aller Nationen gewählt wird. Präs. Roosevelt erklärt dazu:

»Die Ver. Staaten haben einen Rat vorgeschlagen, der sich mit der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten und der Verhinderung von Bedrohungen und Friedensbrüchen zu befassen hat. Es wäre auch die Schaffung eines internationalen Gerichtshofs notwendig, der sich mit den aburteilbaren Disputen befaßt. Wir denken nicht an einen Überstaat mit eigener Polizei, eigenen Streitkräften und ähnlichen staatlichen Rechten. Wir streben nach wirksamen Abkommen und Vereinbarungen, durch die die Nationen nach ihren eigenen Fähigkeiten genügend Streitkräfte beibehalten, die die künftige Verhinderung des Krieges erfordert und die eine vorsätzliche Vorbereitung eines neuen Krieges unmöglich machen. Wenn notwendig, sollen auch Streitkräfte für gemeinsames Handeln verfügbar sein.«¹⁾

Die Stelle, daß nicht an einen Überstaat mit eigenen staatlichen Streitkräften und ähnlichen staatlichen Rechten gedacht sei, während andererseits doch eigene Streitkräfte für gemeinsames Handeln verfügbar sein sollen, ist irreführend. Für den Begriff des Überstaats, wie er sich, nicht erst aus Anlaß der Kritik am Völkerbund, eingebürgert hat, genügt auch die nach der amerikanischen Erklärung vorgesehene institutionelle Organisation. Ähnliches lag im Plan des Völkerbunds Pakts (Art. 8, 9, 16 der Satzung) und wurde eben als überstaatlich beanstandet und blieb im Grunde gerade darum auch unausgeführt²⁾.

¹⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 17. Juni 1944. — Ähnlich, nach derselben Quelle, d. d. 28. Juni 1944, das vom republikanischen Parteikonvent in Chicago angenommene Programm.

²⁾ Siehe dazu etwa Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. Berlin 1924, S. 443 über die Aufgabe (litt.g) der Ständigen Rüstungskommission, dazu die Verhandlungen über die Reform des Völkerbunds.

Schließlich ist auch in diesem Zusammenhang auf die Existenz des Staats als das-soziologische Korrelat der Souveränität hinzuweisen: Jeder Staat wird, gemäß seinem *jus belli ac pacis*, den Fall seiner Bedrohung von dritter Seite, sei sie kollektiv oder einzelstaatlich, als lebenswichtige Frage ansehen, zu der er nach seinem rechtlich freien, praktisch durch das Maß seiner Kräfte und Chancen begrenzten Ermessen Stellung nimmt.

III. Genossenschaft und Herrschaft. Hegemonie.

1. Wir sahen, daß in den bisher bekannt gewordenen Verlautbarungen über Nachkriegspläne teils, wie in der Moskauer Erklärung, die Beibehaltung des Prinzips der Souveränität und Gleichheit der Staaten¹⁾ betont, teils, so in der Erklärung Roosevelts, die Errichtung eines »Überstaats« ausdrücklich abgelehnt wird. Offenbar soll damit, da im übrigen die Pläne eine universale institutionelle Organisation der kollektiven Sicherheit in Anlehnung an die Grundgedanken des Genfer Systems ins Auge fassen, von vornherein der naheliegenden Vermutung entgegengetreten werden, daß die Beseitigung des Prinzips gleicher Souveränität der Staaten durch die Errichtung eines überstaatlichen Regimes beabsichtigt sei. Die Ersetzung der Staaten-Souveränität durch ein überstaatliches System, der Gegensatz von rechtlicher Unabhängigkeit der Staaten und von rechtlicher Herrschaft über die Staaten, die Frage der Umwandlung der Staatengemeinschaft aus einer reinen Genossenschaft in eine herrschaftliche Genossenschaft: das ist, ich wiederhole, vom Völkerrecht her gesehen, die Kernfrage der globalen Krise der Gegenwart.

Die völkerrechtliche Staatengemeinschaft führt ihren Namen²⁾ von der herrschenden Rechtslehre her, daß die Staaten durch gemeinsames Recht³⁾, das Völkerrecht, und, vom Gesichtspunkt des Zwecks betrachtet, durch das gemeinsame Interesse an diesem Recht und an der Zusammenarbeit auf dem Gebiet ihrer gegenseitigen Beziehungen (*commercium*) in der Weise und Form des Rechts verbunden sind.

Die Staatengemeinschaft ist eine reine, nicht herrschaftliche Genossenschaft⁴⁾, weil ihre Mitglieder als solche nach außen rechtlich un-

¹⁾ Der Ausdruck *sovereign equality* ist ungewöhnlich. Gemeint ist die Verbindung zwischen Gleichheit und Souveränität dadurch, daß die Souveränität jedem Staat gleichermaßen zukommt.

²⁾ *Communauté* (Fauchille), *Community* (z. B. Oppenheim), *Society* (z. B. Brierly), wobei der erstgenannte englische Autor an die Bindung durch *Common interests* denkt.

³⁾ Bruns: *Rechtsgemeinschaft*, a. a. O. I 1, S. 10.

⁴⁾ Die ausdrückliche Charakteristik der Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft als einer genossenschaftlichen findet sich, soviel ich sehe, nicht allzu häufig. Liszt,

abhängig und insofern unter sich gleich sind. Mit diesem, dem germanischen Gedanken der freien Einung¹⁾ entsprechenden status ist die rechtliche Entwicklung im letzten Grunde doch noch auf dem Stande geblieben, der sich als Folge der Vollendung der Emanzipation der territorialen politischen Einheiten Europas von der Idee der Herrschaft des germano-romanischen Reiches ergeben hatte. Die Tradition der historisch gewordenen Struktur blieb unberührt vom Dasein und von dem Umsichgreifen der großen, zum Teil selbständig gewordenen Kolonialreiche, und sie zog schließlich auch die nicht-christlichen Staaten in ihren Bereich, obschon damit ein bis dahin für wesentlich erachtetes Element der kulturellen Homogenität des Ganzen seines Primates vollends entkleidet wurde. Ferner, der Konservatismus des Strukturgedankens der Völkerrechtsgemeinschaft hat auch den Übergang vom ursprünglich dynastisch-patrimonialen Gliederungsgrund, wie er noch in der Diktion des Wiener Kongresses erscheint²⁾, zu dem noch in der Ära des Völkerbunds besonders von den Vereinigten Staaten von Amerika betonten Nationalitätsprinzip³⁾ zu vollziehen vermocht; der souveräne dynastisch-patrimoniale Staat, verkörpert im »Souverän«, wurde zum souveränen nationalen Staat.

Viktor Bruns hat die Feststellung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs: *Le principe de l'indépendance des Etats est à la base*

Völkerrecht, 11. Aufl. 1920, S. 6: »Die Völkerrechtsgemeinschaft ruht auf dem genossenschaftlichen, nicht herrschaftlichen Prinzip«. S. 2 und S. 134 betrachtet er die Völkerrechtsgemeinschaft als einen dauernden und allgemeinen Zweckverband der Staaten, umgrenzt durch die gemeinsame Rechtsüberzeugung, die auf der Gemeinsamkeit der Interessen und der Kultur beruht; dieser Verband beruhe noch heute auf genossenschaftlicher Organisation; rechtsetzende, rechtsprechende und vollstreckende Gewalt liege daher bei der Gesamtheit der Verbandsstaaten; eine über den einzelnen Staaten stehende Zwangsgewalt fehle. Dazu ist lediglich hinsichtlich der »vollstreckenden Gewalt« ein Einwand zu machen, da die Annahme einer solchen Gewalt mit der unmittelbar darauf folgenden Erkenntnis des Fehlens einer über den einzelnen Staaten stehenden Zwangsgewalt in Widerspruch steht.

¹⁾ Vgl. dazu Otto von Gierke, Rechtsgeschichte der Deutschen Genossenschaft, Berlin 1868, über Genossenschaft und Herrschaft, S. 12 f., 29; über freie Einung S. 220 bis 226 (dazu Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, Göttingen 1819, S. 498). Für den Zusammenhang mit der Entwicklung des Völkerrechts wichtig die Hinweis bei Gierke, a. a. O. S. 459–461 (»Das politische Einungswesen im allgemeinen«) über »die Stände, aus denen sich die Genossenschaft des Reiches oder der Landschaft erbaute«. Wie aus dem genossenschaftlichen Nebeneinander der Reichsstände der größere Kreis, nämlich die Völkerrechts-Genossenschaft auf Kosten der deutschen Einheit herauswuchs, zeigt das Bild der Kongresse des Westfälischen Friedens (darüber Bilfinger, Völkerrecht und Staatsrecht in der Deutschen Verfassungsgeschichte, Hamburg 1941, S. 5–7).

²⁾ »Sa Majesté le roi de . . . possédera pour lui, ses héritiers et successeurs en toute propriété et souveraineté les pays« . . .

³⁾ Siehe die Vorgeschichte der Art. 10 und 16 der Völkerbundssatzung und dazu etwa Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen, Berlin 1921, S. 72 über die »gegenwärtige politische Struktur der Welt, die auf der Nationalitätsidee aufgebaut ist«.

même du droit international — als irrig bezeichnet und ihr entgegengesetzt: Grundprinzip jeder Rechtsordnung ist nicht die Unabhängigkeit des einzelnen, sondern seine Beschränkung um der Gemeinschaft willen¹⁾. Es mag offenbleiben, ob diese Antithese wirklich eine solche ist. Jedenfalls, wenn der Gerichtshof hinzugefügt hätte, daß dasselbe Prinzip den Satz vom gleichen rechtlichen status der Staaten mitenthalte, so wäre der Anschein vermieden worden, daß hier ein rein negatives zur Grundlage des ganzen Systems erhoben sei. In Fortsetzung der Gegenthese von Bruns, ist die Verbindung der negativen und der positiven Seite des völkerrechtlichen Genossenschaftsprinzips rechtlich in der gleichermaßen gegenseitig beanspruchten und anerkannten Unabhängigkeit zu finden. Jeder Rechtsgenosse erhebt diesen Geltungsanspruch gegenüber seinem Gegner oder Gegenspieler und setzt bei diesem dasselbe voraus. So wird das scheinbar nur formale und negative zum materiellen und positiven Element. Der Gedanke der Gegenseitigkeit bildet die Brücke, von der eben nicht absoluten, vielmehr durch die Gemeinschaft rechtlich beschränkten Unabhängigkeit hinüber zur Idee gerechter Gleichbehandlung und zur entsprechenden aktiven Teilnahme an der Zusammenarbeit. Demgegenüber bedeutet selbst die von der Gemeinschaftsidee her als Ausnahme erscheinende Möglichkeit der Geltendmachung des Daseinsrechts des Staats keine vollkommene Durchbrechung jenes Prinzips; denn, daß die Forderungen der eigenen Existenz des Staats einerseits und seiner Teilnahme an der Gemeinschaft und deren Interessen andererseits sich in concreto, selbst im Kriege²⁾ decken können, hat die Praxis zur Genüge erwiesen.

2. Hienach handelt es sich nicht um die Unmöglichkeit³⁾ einer Synthese der Stellung des einzelnen Staats mit der Gemeinschaftsordnung der Staaten, jedoch immerhin eben um jene Schwäche der Völkerrechtsgemeinschaft, die darin beruht, daß dieselbe nicht wie der Staat ein herrschaftlicher Verband ist. Die Betrachtung mündet damit in das Problem, das oben unter dem Gesichtspunkt berührt wurde, daß die Möglichkeit der Berufung des einzelnen Staats auf sein Daseins-

¹⁾ Bruns, a. a. O. I 1 S. 12.

²⁾ Bei diesem Anlaß sei auf den Aufsatz von Carl J. Burckhardt »Das Kriegswerk des internationalen Komitês vom Roten Kreuz (Schweizer Monatshefte, Heft 9/10, Dezember 1943/Januar 1944, abgedruckt in Auswärtige Politik, April 1944, S. 23 off.) hingewiesen.

³⁾ Die merkwürdige Stellungnahme Gierkes (1868) zum Völkerrecht, a. a. O. S. 843, mag sich daraus erklären, daß ihm anscheinend das Bild der Organisation eines vollkommenen Verbandstypus vorschwebte; vgl. dazu die Stelle bei demselben »Die deutsche Genossenschaftsidee in der Rechtsprechung, Berlin 1887, S. 2: »Unleugbar haftete dem Genossenschaftsbegriff etwas Nebelhaftes an, solange derselbe ein Mittleres zwischen Sein und Nichtsein einer Verbandspersönlichkeit einschob oder doch körper-schaftliche und gesellschaftliche Gebilde ineinander rinnen ließ«.

recht den letzten und eigentlichen Grund der Unvollkommenheit des Völkerrechts bilde. Es ist dasselbe Problem, nur dieses Mal in der Gegenüberstellung von (reiner) Genossenschaft und Herrschaftsverband gesehen.

Damit ist die Frage nach der Unterscheidung zwischen rein genossenschaftlicher Struktur der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft und, auf der anderen Seite, dem Gedanken überstaatlicher, nämlich zentralistisch herrschaftsmäßiger und damit nicht mehr völkerrechtlicher Organisation der Welt gestellt. Diese Frage kann nur als eine solche des allgemeinen (richtiger des gemeinen) Völkerrechts aufgeworfen werden. Daher können hier nur solche Versuche und Pläne untersucht werden, die, wie der Völkerbund und die neuerdings in Anlehnung an sein System aus dem Lager der »Vereinigten Nationen« berichteten Vorschläge, universale und institutionelle Tendenz zeigen. Wir dürfen uns also, in diesem Zusammenhang, nicht mit der Feststellung begnügen, daß der sog. obligatorische (Art. 16 Abs. 1) Sanktionsapparat des Genfer Systems politisch eine Koalition der im Völkerbund führenden Mächte gewesen sei. Vielmehr müssen wir den Finger darauf legen, daß der Völkerbund gemäß dem in der Satzung usurpierten Recht der Überall-Einmischung nach Art. 17 sein System auch insoweit als universales Recht prätendierte hat. Oder, wenn gesagt worden ist, es gebe keine Völkerbundsexekution gegen England, weil diese Macht, nach dem vorausgesetzten Stande von 1919, über die spezifischen Mittel zu Maßnahmen nach Art. 16 im wesentlichen allein verfüge, so war dies ein dynamisch-politisches Werturteil, aber keine völkerbundsrechtlich gemeinte Aussage. Mit anderen Worten, es ist, vorbehaltlich späterer spezifisch-politischer und soziologischer Kritik, die »juristische Verkleidung«¹⁾ in Rechnung zu stellen, auch wenn es sich um Begriffe handelt, die, wie der Begriff der Herrschaft, über die nur rechtliche Reichweite hinausragen. Denn wenn sich nachweisen läßt, daß jene juristischen Verkleidungen nicht einmal als solche schlüssig sind, so würde auch dies dafür sprechen, daß ihre universalistische Tarnung als Mantel für partikulär-egoistische Machtpolitik dienen soll. Die Geschichte des Völkerrechts kennt wohl die allmähliche Entwicklung partikulärer Gruppen zu herrschaftlichen Verbänden, dagegen bisher nicht eine schlüssige Konstituierung herrschaftlicher Merkmale im universalen Bereich.

Heinrich Triepel hat im Zusammenhang seiner gesellschaftswissenschaftlichen Darlegungen über »Führung und Herrschaft« den Begriff der Herrschaft bestimmt als »die Fähigkeit eines Willens,

¹⁾ Carl Schmitt im Zusammenhang des Völkerbunds (Kernfrage des Völkerbunds 1926 S. 6): »Ein in juristischen Verkleidungen auftretendes Instrument der internationalen Politik«.

andere Willen durch die Aussicht auf äußeren Zwang zu motivieren¹⁾«. Gleichviel, wie man im einzelnen formuliert, jedenfalls ist für den Rechtsbegriff »Herrschaft« die Ausstattung mit der Möglichkeit des Zwanges, und zwar als Institution, unentbehrlich. So erscheint rechtlich das alte Deutsche Reich noch als Herrschaftsverband, der auch nach dem Westfälischen Frieden die Reichsexekution für die Reichsgewalt noch in Anspruch nahm. Dasselbe gilt von dem zweideutigen Gebilde des Deutschen Bundes, der sich zwar als »völkerrechtlichen Verein«, zugleich aber »in seinen äußeren Verhältnissen als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht« (Art. 1 und Art. 2 der Schlußakte) bezeichnete und mit dem Institut der Bundesexekution gegen die »Regierungen« ausgestattet war. Ebenso ist auch der Völkerbund deshalb, weil er seinen Mitgliedern Maßnahmen des äußeren kollektiven Zwanges gegen angeblich bundesbrüchige Mitglieder ausdrücklich zur Rechtspflicht macht, in doppelter Hinsicht als ein Versuch zur Errichtung eines überstaatlichen Herrschaftsverbandes anzusehen und, bei seinem universalen Geltungsanspruch, damit auch als ein Versuch, die Völkerrechtsordnung aus den Angeln zu heben; dieser Beurteilung steht die, mit einem bedenklichen Vorbehalt versehene Klausel des Austritts (Art. 1 Abs. 3) schon mit Rücksicht auf das in Art. 17 angemaßte Interventionsrecht nicht entgegen. Zu demselben Ergebnis gelangt die Kritik der bisher aus dem Kreis der Vereinigten Nationen bekannt gewordenen Pläne über die Einrichtung eines universalen, nämlich auch die »neutralen« Staaten erfassenden Zwanges. Der Akzent ist, wie schon angedeutet, auch hier auf die Universalität zu legen. Fehlt der universale Charakter, so hätte man es nur mit einem Versuch zu tun, eine Koalition über das Kriegsende hinaus vorzubereiten. Weil aber das Genfer System, wenn seine Erfinder es auch nicht Wort haben wollen, eine universale Einrichtung des Zwanges ist, so will sie eben doch das Ideal jenes

»höchsten Staates, zu dem sich die übrigen Staaten nur wie die einzelnen Häuser zur ganzen Stadt verhalten.«

(Marc Aurel, Selbstbetrachtungen, III. Buch, 11. Kapitel)

vortäuschen.

3. Die Idee des Überstaats führt, wiederum wesentlich im Hinblick auf die Konzeption des Völkerbunds und der ihm entlehnten Gedanken weiter auf die Frage nach der Unterscheidung von Herrschaft und Hegemonie. Aus Anlaß der Theorie des Führerstaats hat man sich von der Tatsache Rechenschaft gegeben, daß Führung etwas anderes ist als Herrschaft, weil die Führung, im Gegensatz zur

¹⁾ Triepel, Die Hegemonie, Stuttgart 1938, S. 33, mit Übersicht über einige Definitionen in Anm. 8.

Herrschaft, nicht befiehlt und nicht zwingt; die Führung als solche hat insofern und in diesem Sinn, nicht exekutiven Charakter. Dasselbe muß, mit noch mehr Grund, von der Hegemonie, dem Spezialfall der Führung gelten, nämlich der Führung von Staaten durch einen Staat oder durch eine Staatengruppe. Mit noch mehr Grund: insofern es ja den unabhängigen Staaten gegenüber keine Befehle eines Oberen und keinen äußeren Zwang geben kann. Was den Völkerbund betrifft, so zeigt er nach überwiegender Ansicht¹⁾ in der Zusammensetzung des Rats, jedenfalls gemäß der ursprünglichen Fassung der Satzung, die Merkmale einer »juridifizierten« Hegemonie, insoweit also eine nicht-herrschaftliche und demnach der rechtlichen Souveränität, die den meisten seiner Mitglieder zukommt, entsprechende Struktur. Daneben aber ist er mit dem, wie wir sahen, herrschaftlichen, dem allgemeinen Völkerrecht widersprechenden Element der Sanktionen ausgestattet. Man mag diesen Widerspruch zu den übrigen Anomalien des Genfer Systems legen. Immerhin aber werden durch dieses Beispiel vielleicht gewisse Zweifel an der Meinung²⁾ wachgerufen, daß die Hegemonie einer Staatengruppe als rechtliche Konstruktion mit dem Gedanken der Führung vereinbar sei. Denn damit eine solche Gruppe führen kann, muß sie eine aktionsfähige Einheit bilden können. Wird nun zu diesem Zweck gemäß dem Vorschlag der 200 amerikanischen Autoritäten³⁾ ein Executive Council konstruiert mit der Befugnis, unter Mitwirkung (with concurrence) der General Assembly bei Anwendung von Gewalt oder bei Drohungen eines Staats gegenüber einem anderen Staat den übrigen Staaten besondere Gegenmaßnahmen vorzuschreiben (prescribe), so wäre dies also mehr das Bild einer Herrschaft oder, wie die Kritik es ausgedrückt hat, einer »Diktatur«, denn einer Hegemonie. Es scheint, als ob man mit diesem Organ, unter dem Einfluß der Erörterungen zur Reform des Völkerbunds, über die bloße Vorschlagspflicht des Völkerbundsrats (Art. 16 Abs. 2) hinaus, also über die Grenze der Hegemonie hinweg ein Instrument der Herrschaft habe errichten wollen. Läßt man die unklare Einschränkung »with the concurrence of the assembly« beiseite und setzt, entsprechend gewissen Andeutungen, die vier sog. Weltmächte als die entscheidende Gruppe des Rats voraus, so würde eine solche Konstruktion in der Richtung der Executive tendieren, wie sie Montesquieu sich denkt: *La puissance exécutrice doit être entre*

¹⁾ Vgl. Triepel, a. a. O., S. 290f.; zu den grundsätzlichen Fragen außerdem ebenda S. 31–33, 40, 140–143, 286–298. Ferner meine Abhandlung in dieser Zeitschrift Bd. IV 1934, S. 482. — Grundsätzliches zum Problem der Hegemonie auch bei M. Huber, Gleichheit der Staaten, Festgabe für Kohler, 1909.

²⁾ Triepel, a. a. O., S. 290 und die dort angeführten Autoren. Verdross, Völkerrecht S. 154: »Der Völkerbundsrat hat im Völkerbund die politische Führung«.

³⁾ Proposal 9 (vgl. dazu oben S. 8). Über weitere »Völkerbundspläne der Alliierten« siehe Grewe, in Jahrbuch der Weltpolitik 1943, S. 86ff. und Ztschr. f. Politik 1944, S. 265ff.

les mains d'un monarque, parceque cette partie du gouvernement qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs (De l'Esprit des Lois I. XI Chap. 6). Die Kollektivhegemonie hätte nun letztlich doch eine ähnliche Aufgabe zu erfüllen, wie sie Montesquieu für den Monarchen in Anspruch nimmt. Es mag unerörtert bleiben, ob die Konstellation jener vier Mächte in der Lage wäre, zu gegebener Zeit die Rolle des Einen zu spielen. Jedenfalls läßt sich im Falle der Kollektivhegemonie¹⁾ die Bildung eines einheitlichen politischen Willens im Wege rechtlicher Organisation nicht meistern. Der Gedanke etwa, daß innerhalb der Kollektivhegemonie eine führende Großmacht maßgebend sein solle, wäre, ganz abgesehen von der Annäherung an den »Mißgedanken der Welthege- monie«²⁾, wenn überhaupt, so doch nur als eine vorübergehende Episode vorstellbar. Dasselbe gilt aber auch von der anderen Möglichkeit, eine Institution zu schaffen, die die Gewähr eines beständigen harmonischen Zusammenwirkens ihrer Mitglieder mit gleichem Stimmgewicht in politischen Entscheidungen bieten könnte. Alle diese Vorstellungen laufen am Ende auf die Aufrechterhaltung alter oder die Vorbereitung neuer Koalitionen hinaus. Als Institution des allgemeinen Völkerrechts sind solche Konstruktionen undenkbar, und es bedurfte nicht der Episode des Völkerbunds, die mit dem Fernbleiben der Vereinigten Staaten von Amerika begann, um dies zu erweisen.

Es liegt nahe, an dieser Stelle, bei der Erörterung der Kollektivhegemonie, auf die übliche Ideen-Assoziation von Gleichgewicht und Hegemonie einzugehen; im Rahmen des hier beabsichtigten völkerrechtlichen Versuchs genügen wenige Worte. Seit dem historischen Vorgang des Utrechter Friedens scheinen die Versuche einer staatensoziologischen Unterbauung des Völkerrechts in der Weise einer Kombination von Gleichgewicht und Kollektivhegemonie großer Mächte ihren Anfang zu nehmen; dabei waltet bewußt oder unbewußt der Gedanke vor, daß die im Gleichgewicht befindlichen Mächte auch einträchtig seien, so, wie sie sich zum Friedensschluß zusammengefunden

¹⁾ Zur Frage der Kollektivhegemonie vgl. auch Max Huber, Beiträge zu den soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 4, 1910, S. 56—134, dabei auch in bezug auf Europa folgende Stelle:

»So hat die Errichtung des Deutschen Reiches an Stelle des ohnmächtigen alten Reiches und Staatenbundes mit ihren internen Rivalitäten das meiste zur Stabilisierung Europas beigetragen; ja man kann sagen, daß nur durch den politischen Zerfall des Deutschen Reiches seit dem Untergang der Hohenstaufen die sog. europäischen Kriege zu einem chronischen Übel geworden sind und haben werden können. Daß seit 1871 die militärischen Rüstungen der Mächte sich so gewaltig gesteigert haben, ist nicht eine Folge der Stärke Deutschlands, sondern des Umstandes, daß andere Mächte sich mit dieser Tatsache nicht abfinden wollen«.

²⁾ Über den »Mißgedanken der Welthege- monie« siehe Triepel, a. a. O. S. 134.

Z. ausl. öff. Recht u. Völker, Bd. XII.

hatten. Allein, wer wägt das Gleichgewicht und wer leistet Gewähr für die Eintracht? Die Ratio, wenn man so sagen darf, der Verbindung des Gleichgewichts der Mächte und der Kollektivhegemonie besteht darin, daß man eine Art Ersatz für das Fehlen einer zentralen Gewalt im Völkerrechtssystem eben im harmonischen Zusammenwirken der Gleichgewichts-Mächte zu finden glaubte. Das Ganze wäre alsdann nicht Weltstaat, sondern doch immer noch ein wenn auch gestuftes Nebeneinander der Staaten, eine Organisation, durch welche die Wohlfahrt aller verbürgt würde. Die vagen, beinahe primitiven und doch so anziehenden Worte des Utrechter Friedensvertrags zwischen Spanien und England, deren Gedanken alsdann auch in die Verträge der Epoche der Befreiungskriege und ihres Abschlusses übergegangen sind, besagen ungefähr folgendes: Mittels des gerechten Gleichgewichts der Macht (der großen Mächte) soll der Frieden und die Ruhe des christlichen Erdkreises wiederhergestellt (*«rétablir»*, im lateinischen Text *«stabilizandum pacem»*) und gestärkt werden; dieses Gleichgewicht ist die beste und festeste Grundlage wechselseitiger Freundschaft und dauernder gegenseitiger Eintracht zwischen allen.

Die geschichtliche Erfahrung hat gezeigt, daß gerade diese Illusion von der englischen und französischen Politik zur Entfackung großer Kriege mißbraucht worden ist. Immerhin kam der Geist, zu dem sich die Utrechter Erklärung bekennt, der Friedenssehnsucht der Völker nach dem spanischen Erbfolgekrieg eher entgegen als nach dem Weltkrieg die Phrasen des Genfer Systems und seiner Emanationen, die mittels der »kollektiven« Sicherheit die Völker in zwei Lager, die angeblich friedlichen und die angeblich nichtfriedlichen Gruppen unter dem Schein universal-völkerrechtlicher Garantien aufspalten. Jedenfalls, in der klassischen Formulierung, die das Prinzip des Gleichgewichts im Rahmen der Utrechter Verträge gefunden hat, spiegeln sich ewige Grundgedanken sowohl der Struktur wie des Sinnes der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft wider: Die Gemeinschaft der Staaten unter Ablehnung der Herrschaft eines Staates über die anderen, die Gegenseitigkeit und die Idee der Gerechtigkeit.

IV. Die Diskriminierung des Angreifers. Die friedliebenden Staaten.

Das Kernstück des Genfer Apparats der kollektiven Sicherheit bestand, nach dem Wortlaut und Sinn der Satzung, in einer, dem allgemeinen Völkerrecht zuwiderlaufenden (weil universal und institutionell gemeinten) Beschränkung der souveränen Ermessensfreiheit des einzelnen Staats auf dem Gebiet seines *jus belli*, und zwar nach zwei Richtungen hin. Erstens: Dem Staat, der entgegen gewissen Bestimmungen der

Satzung zum Kriege schreitet, ist, auch wenn er der Genfer Liga nicht angehört (Art. 17), eine Exekution angedroht, wie sie als partikuläres, staatenbündisches und bundesstaatliches Recht, nicht aber universal-völkerrechtlich gedacht werden kann. Zweitens: Die übrigen Staaten sind, nach Maßgabe des Art. 16 Abs. 1 und 3, Art. 17, zur Teilnahme an den entsprechenden Zwangsmaßnahmen verpflichtet; es könnte also z. B. ein Staat nicht rechtlich geltend machen, daß er nach Lage der Umstände durch einen feindseligen Akt gegen den »vertragsbrüchigen« Staat seine eigene Existenz, ohne Aussicht auf die gegebenenfalls sofort nötige wirksame Hilfe, aufs Spiel setzen würde.

Ferner besteht die in Art. 10 Satz 1 statuierte Pflicht jedes Mitglieds, die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Mitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren. Mit dem Wort »Angriff« nimmt die Satzung den Gedanken des gerechten, insbesondere eben des gegen den Angreifer¹⁾ geführten und deshalb erlaubten Krieges auf. Die Versuche der Definition des Angreifers, der Aufruf zu gemeinschaftlichem Vorgehen gegen die angeblichen Aggressoren beherrschen mehr und mehr die Erörterung des Problemkreises der kollektiven Sicherheit und die Polemik der Nutznießer des Weltkriegs. Wer die Hand erhebt gegen den status quo der Diktate von 1919, späterhin überhaupt gegen den status quo, wie ihn die Großmächte des Westens auffassen, verfällt der Diffamierung als »Angreifer«. Zugleich wird in Anlehnung an die wirtschaftlichen Sanktionen des Art. 16, mit besonderer Unterstützung der Sowjets²⁾ betont, daß »wirtschaftliche oder finanzielle Boykottmaßnahmen« keine Angriffshandlungen sind: Die Front der Besitzenden gegen die Habenichtse ordnet sich parallel der von den Starken, den beati possidentes bestimmten Kategorie der Verteidigung gegen den Angriff. Hinter dieser völkerrechtlich nicht erfaßbaren imaginären Antithese zeichnet sich, nach dem Vorgang von Versailles, die Gegenüberstellung der Unterdrücker und der Unterdrückten ab.

Im Zuge dieser Entwicklung verlagert sich die Tendenz des Gedankens der kollektiven Sicherheit von der mehr unpersönlichen, ge-

¹⁾ Siehe dazu Verdross a. a. O. S. 191–193, 196. Man kann sich, unbeschadet der Versuche, einen technischen Begriff der Angriffshandlung festzustellen, von der Vorstellung des gerechten, als »Reaktion gegen das Unrecht« (Verdross) gedachten Krieges auch hinsichtlich des »Angriffs« nicht lösen. Die »Verteidigung« wäre, auch wenn sie, technisch gesehen, z. B. den Waffenkampf mit einer Angriffshandlung eröffnen würde, im Prinzip dann erlaubt oder »legal«, wenn sie als Reaktion gegen Unrecht begründet werden könnte. Hier ist ein Dilemma, aus dem weder die Völkerbundsatzung noch das nichtratifizierte Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924, noch die russische, auch im Völkerbund im Ganzen wohlwollend erörterte Definition des Angreifers gemäß den Londoner Konventionen vom 3./4. Juli 1933 (siehe dazu meine Abhandlung in dieser Zeitschrift Bd. VIII, 1937, S. 484 ff.) einen Ausweg zeigen.

²⁾ Siehe Anhang zu Art. 3 der Londoner Konventionen (Anm. 1) von 1933.

wissermaßen mehr objektiven Vorstellung der polizeilichen Organisation der Sicherheit in die mehr subjektive Methode der Diskriminierung¹⁾ des Angreifers. In Art. 16 des Völkerbunds Pakts steckt noch einigermaßen die Idee einer Art Weltpolizei, eines polizeilichen Schutzes des Friedens und der Ordnung der Staatengemeinschaft. Während aber Frankreich sich hierbei einst als »Gendarm« Europas empfahl, hören wir heute von den Vereinigten Staaten, daß sie nicht an einen Überstaat »mit eigener Polizei«²⁾ denken. Umso entschiedener tritt in den Nachkriegsplänen der Alliierten unter englisch-amerikanischer Führung die Absicht hervor, die Staaten, die »man nicht mag«³⁾ zu diskriminieren, und zwar zunächst als »Aggressoren«. Die früher, zum Teil auch heute noch gerade von der amerikanischen Kritik ausgesprochene Ablehnung der Versuche, den Krieg zu »legalisieren« und zwischen völkerrechtlich erlaubten und völkerrechtlich verbotenen Kriegen⁴⁾ zu unterscheiden, wird ignoriert, der Spott englischer Stimmen über die Behauptung, Englands Kriege seien niemals Angriffskriege⁵⁾, weiter die Feststellung amerikanischer Senatoren, daß der Kellogg-Pakt England gestatte, beliebig und dennoch de jure eben des Kellogg-Pakts, Kriege anzufangen⁶⁾ — dies alles wird beiseite geschoben. Dafür wird der Problematik der Definition des Angreifers durch die Einführung einer neuen, noch elastischeren und daher der Willkür noch besser als die Kategorie des »Angreifers« zugänglichen Formel der Diskriminierung ausgewichen:

1) Zum Begriff der Diskriminierung siehe Jaenicke, »Der Begriff der Diskriminierung im modernen Völkerrecht«, Berlin 1940, S. 12 oben.

2) Siehe oben S. 10.

3) Edwin Borchard, American Journal of International Law, a. a. O.:

»Der Philosophie, den Frieden mit dem status quo zu identifizieren, verdanken wir solche chameleonartige Begriffe, wie das schimpfliche Beiwort »Angreifer«, von unbestimmter Bedeutung, aber selektiv auf die besonderen Störer des status quo angewandt, die die herrschenden Staaten zufälligerweise nicht mögen«.

4) Vgl. »An Appeal to Reason« von John Basset Moore in Foreign Affairs Bd. 11, 1933, S. 560:

»In Wirklichkeit ist der zur Zeit bestehende Irrtum, daß das Völkerrecht den Krieg »legalisiere« und daher die zum Kriege hindrängenden und kriegsähnlichen Verfahren, die vom Völkerbund vorgeschlagen sind, Sanktionen, Boykotte und den Krieg selbst miteinbegriffen, gestatte, nur der legitime Abkömmling der neuen und tröstlichen Theorie, daß die Völker mit Gewalt und Waffen einander friedlich ausrotten können«.

5) Vgl. Norman Angell, Friedenswarte 1929, S. 297 ff., ferner Shotwell, War as an Instrument of National Policy 1929, und die dort übereinstimmend mit dem Protokoll vom 10. Mai 1929 wiedergegebene Debatte im englischen Unterhaus über den Burenkrieg.

6) Senator Bingham, vgl. Congressional Record Bd. 70, Teil I und II und Borchard und Lage, »Neutrality for the United States«, New Haven 1937, S. 293 und dazu weiter »Materialien zum Kriegsächtungspakt«, Berlin 1928, Note des Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten an den amerikanischen Botschafter in London vom 19. Mai 1928, S. 49.

Nur die »friedliebenden« (peace-loving) Staaten sollen der »souveränen Gleichheit« teilhaftig sein.

Ehe wir diesen Anlauf zur Beseitigung der Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Souveränität der Staaten näher betrachten, seien zunächst einige Belege angeführt:

Die Atlantik-Erklärung gebraucht in ihrem Punkt 7 den Ausdruck peace-loving peoples im Zusammenhang einer an die Praxis des Versailler Diktats und des Genfer Systems erinnernden Diskriminierung der »Angreifer« auf dem Gebiet des Rüstungs- und Abrüstungswesens: den »friedliebenden« Völkern soll die Bürde ihrer Rüstung, so heißt es da, erleichtert werden. Die Bemerkung in demselben Punkt 7, es könne keinen Frieden geben, solange Nationen, die mit Angriffen über ihre Grenzen hinaus drohen oder »drohen könnten« (or may threaten aggression)¹⁾ bewaffnet seien, gibt einen Fingerzeig für den Spielraum, den die neue Kategorie der nichtfriedliebenden Nationen oder, wie es später ausdrücklich heißt, »Staaten« eröffnet. Die Einführung des Gedankens, daß schon irgendwelche Drohung mit Angriff oder mit Krieg zur Begründung eines kollektiven Vorgehens gegen den möglichen Angreifer genüge, findet sich schon im Völkerbundspakt (Art. 10, 11). Im Verlauf des gegenwärtigen Kriegs wurde dieser Gedanke namentlich von Seiten der Vereinigten Staaten mit Zuhilfenahme einer grenzenlosen Ausweitung der Monroedoktrin unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit des eigenen Landes noch weiter, bis zur Umkehrung der Vorzeichen von Angriff und Verteidigung, aufgebläht. Die Atlantik-Erklärung beginnt nun, mit der Erfindung von Nationen, die mit Angriff drohen könnten, die Kategorie der Angreifer durch die Kategorie der Nichtfriedliebenden zu ersetzen.

Es folgt die schon oben berührte Moskauer Erklärung mit ihrem Plan einer »general international organization based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving States and open to membership by all such States« usw. Hier kann kein Zweifel bestehen, daß die Scheidung der Staaten — es ist nicht von Völkern wie in der Atlantik-Erklärung die Rede — in zwei Gruppen, die friedliebenden und die nicht friedliebenden, rechtliche Geltung beansprucht und institutionell innerhalb eines vorgeblich universalen (general) Systems gemeint ist²⁾.

¹⁾ Die wichtige Stelle lautet vollständig: »They believe that all the nations of the world for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force since no future peace can be maintained, if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten or may threaten aggression outside of their frontiers«.

²⁾ Gegenüber dieser Quelle dürfte eine, unter dem 16. August 1944 erschienene Notiz des Londoner Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung, daß sowohl in amerikanischen als auch in russischen Kreisen sich das Universalitätsprinzip durchgesetzt habe

Von nun an kehrt die neue Unterscheidung ständig wieder. Der amerikanische Staatssekretär Hull erklärt in einer Ansprache vom 9. April 1944 ¹⁾:

»Die Vier Nationen haben sich Zusammenarbeit gelobt, um zum erstmöglichen Termin gemeinsam mit anderen friedliebenden Staaten eine wirksame internationale Organisation zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit zu schaffen.«

In der Konferenz von Dumbarton Oaks erklärte Hull (laut United Press vom 21. August 1944) u. a.:

»Es kann nicht oft genug unterstrichen werden, daß der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller friedliebenden Völker — ohne Rücksicht auf Größe und Stärke — in einem kommenden System zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit unerschütterlich dasteht.«

Die hier geplante Diskriminierung von Staaten als »nichtfriedliebend« charakterisiert sich deutlicher noch als die Denunzierung und Diffamierung des »Angreifers« als unvereinbar mit der Struktur der Völkerrechtsgemeinschaft. Dafür spricht nicht nur, daß bei dem Wort »Angreifer« im Gegensatz zu dem neuen Terminus immer noch in gewissem Grade an die Vorstellung eines einmaligen oder vorübergehenden Verhaltens im Zusammenhang der Übergangszeit nach einem Kriege gedacht werden mag. Vor allem ist es die Beschränkung der »souveränen Gleichheit der Staaten« auf die »friedliebenden« Staaten, die den Ausschlag für die rechtliche Beurteilung gibt. Denn aus dieser Beschränkung geht klar die Absicht hervor, die dauernde Möglichkeit einer entsprechenden Spaltung der Staaten in zwei Gruppen festzulegen — und zwar nicht etwa nur in bezug auf die angebliche Angriffslust gerade der »nationalsozialistischen und faschistischen Regierungen« ²⁾. Allerdings ist, soweit ersichtlich, bisher noch nichts bekannt geworden über einen konkreten Plan zur rechtlichen, sachlichen und unparteilichen Durchführung der ja immerhin bedeutsamen Einreihung eines Staates in die Klasse der nichtfriedliebenden Staaten, beziehungsweise der Emanzipation eines solchen Staates aus diesem Stande bei entsprechendem Wohlverhalten. Man könnte da an eine Äußerung von Stimson denken, der gesagt hat, der Kellogg-Pakt sehe keine Sanktionen durch Gewalt für den Fall seiner Verletzung vor und es verlasse sich der Pakt vielmehr auf die Sanktion durch die öffentliche Meinung, die »zu einer der stärksten

und daß die Zweiteilung der Welt in Sieger und Besiegte als ein Übergangsstadium gelte, nur psychologisch-taktisches Interesse beanspruchen.

¹⁾ Vgl. Friedenswarte XLIV (1944), S. 244ff.

²⁾ Hull am 9. April 1944 über die »Erkenntnis, daß in dieser Welt freie Regierungen nicht neben nationalsozialistischen und faschistischen bestehen können, weil die letzteren ihrer innersten Natur nach Angreifer sein müssen« — wobei die Sowjets, wie sich von selbst versteht, zu den »free governments« gerechnet werden. (Friedenswarte a. a. O. S. 241.)

Sanktionen der Welt gemacht (made) werden kann«¹⁾; bei diesem Verfahren käme es also darauf an, ob, wann und wie die öffentliche Meinung sich in der einen oder anderen Richtung entwickelt oder »gemacht« werden kann. Im übrigen könnte an Hand der verschiedenen Projekte der Alliierten über die Nachkriegsorganisation etwa an einen Beschluß des Executive Council gedacht werden, vielleicht unter Einholung eines Gutachtens des geplanten internationalen Gerichtshofes, obschon freilich hier die rechtliche Fragestellung im Grunde doch nur die Verkleidung eines politischen Werturteils sein könnte.

Genug, das Spiel mit der alten und neuen Form der Diskriminierung zeigt überall, mag man es von der materiell-rechtlichen oder der verfahrensrechtlichen Seite her beginnen, das Bild eines Vorgehens, das man, mit noch mehr Grund als die »kollektive Sicherheit« schlechthin²⁾, als »einen noch nicht dagewesenen Angriff auf das Völkerrecht« charakterisieren kann.

V. Neutralität und Selbsterhaltungsrecht

1. Nirgends ist der Streit um das Völkerrecht so praktisch und darum so anschaulich hervorgetreten, wie auf dem Gebiet der Neutralität. Wir haben gesehen, daß dieser Streit um die Struktur des Völkerrechts geht, nämlich um die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Souveränität der Mitglieder der Staatengemeinschaft, und, innerhalb dieses Rahmens, im letzten Grunde um das *jus belli*. Nach dem Grundgedanken aller seit der Epoche des Weltkriegs versuchten oder geplanten Systeme der kollektiven Sicherheit, auch in den Nachkriegsplänen der Alliierten, soll der einzelne Staat nicht mehr sein eigener Herr in der Frage seiner Entschliebung über Krieg und Frieden sein, und zwar de jure eines universalen³⁾ Völkerrechts. Es wäre ihm demgemäß rechtlich

¹⁾ Staatssekretär Stimson vor dem Council on Foreign Relations am 8. August 1932 (v. Gretschaninow, Politische Verträge I, 1, 1936, S. 265).

²⁾ Vgl. E. Borchard a. a. O. S. 284 ff.: ... man solle »aufhören, dem augenblicklich unerreichbaren Regenbogen der »kollektiven Sicherheit« mit ihren Beiprodukten nachzujagen, ein Vorgehen, das einen noch nie dagewesenen Angriff auf das Völkerrecht hervorgerufen und die internationalen Beziehungen beinahe hoffnungslos gemacht hat«.

³⁾ Universal: Vergleiche dazu den Cranborne-Bericht über das Problem der Universalität, 1938 (participation of all States in the League of Nations), abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. VIII, 1938 S. 151 ff. u. a.: Die Universalität des Völkerbundes erfordere eine volkstümlichere und vielleicht auch sachgemäßere Begriffsbestimmung, nämlich lediglich, daß diejenigen Staaten dem Bunde angehörten, deren Beteiligung als wesentlich für dessen gedeihliches Arbeiten erscheine. Dann aber wieder: die Grundanschauungen, auf denen der Pakt beruhe, schlossen die Universalität als Ideal ein und ließen sich ohne diese nicht verwirklichen; ferner: der Bund laufe Gefahr, falls die Universalität nicht verwirklicht werde, in eine Art Bündnis seiner Mitglieder gegen die Nichtmitgliederstaaten oder gegen gewisse dieser Staaten zu entarten.

verboten, nach seinem Ermessen zu den Waffen zu greifen oder sich seinerseits für das Beharren im Friedenszustande zu entscheiden. Gegenüber einem »Friedensbrecher«, vielleicht auch, je nach Maßgabe des betreffenden Systems kollektiver Sicherheit, schon gegenüber einem als »möglicher« Angreifer denunzierten Staat wären die übrigen Staaten verpflichtet, sich an feindseligen Akten zu beteiligen, sei es aktiv, sei es durch ein Unterlassen, wie etwa das Dulden des Durchmarsches¹⁾ fremder Truppen durch das eigene Gebiet. Die Versuche, den »Angriffskrieg« zu verbieten, haben ihre Rolle wesentlich in der Theorie, sowie in Verhandlungen des Völkerbunds²⁾ und in einer umfassenden, unter der Führung der Westmächte betriebenen Propaganda gespielt. Dagegen brachten es die auf dieser Grundlage geführten Vorstöße gegen das Rechtsprinzip³⁾ der Neutralität⁴⁾ zu einer ersten Entscheidung: Im Zuge der Nachwirkungen des »Probefalls« im Abessinienkonflikt mußte das universal prätendierte Sanktionensystem dem im Widerstand der Neutralen zum Ausdruck gebrachten wirklich universalen Rechtsgrundsatz weichen, daß souveränen Staaten das Heraustreten aus der Neutralität nicht de jure auferlegt werden kann. Die völkerrechtsgeschichtliche Bedeutung dieses Vorgangs wird durch die Tatsache unterstrichen, daß ihm nicht lange zuvor ein Generalangriff auf das Neutralitätsrecht durch einen Aufruf zur Ausweitung des Kelloggpakts vorausgegangen war: Im Tenor des Kelloggpakts war zwar, weil er ja

1) Vgl. dazu etwa die im Bd. VII S. 394 ff. dieser Zeitschrift berichteten Erklärungen der niederländischen und der belgischen Regierung (1937). Die Worte des belgischen Außenministers: »Qu'en aucune hypothèse le droit de passage ne peut être imposé à la Belgique en dehors de son consentement« widersprechen dem klaren Wortlaut des Abs. 3 Satz 2 der Völkerbundssatzung (siehe dazu Art. 2 und 5 des 5. Abkommens der 2. Friedenskonferenz betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Fall eines Landkriegs).

2) Aus der Erklärung vom 24. 9. 1927: »Toute guerre d'agression est et demeure interdite« (v. Gretschaninow, Politische Verträge I 1 S. 484 ff.).

3) Wenn Schindler in seiner Abhandlung »Wirtschaftspolitik und Neutralität« in der Schweiz. Jur. Zeitung 1942, Separatabdruck S. 35, den Grundsatz der Unparteilichkeit nicht als »Rechtssatz«, sondern nur als »Maxime neutraler Politik« anerkennen will, so ist demgegenüber zu sagen, daß die Unparteilichkeit als das der Nichtbeteiligung entsprechende Verhalten ein verpflichtender Grundsatz des Rechts ist (siehe dazu Verdross, S. 320, ferner Abs. 3 und 5 des Vorspruchs des 13. Abschnitts der 2. Friedenskonferenz betr. die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs: diese Pflicht ist einer der dort gemeinten allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts. Art. 9 ebenda: Pflicht zu gleichmäßiger Anwendung von Bedingungen usw. seitens der neutralen Macht). Vgl. dazu V. Bruns, Der britische Wirtschaftskrieg, 1940 S. 68. — Die Heranziehung meiner Kritik des Charakters des Kelloggpakts durch Schindler in Anm. 45 a. a. O. geht insofern fehl, als der Kelloggpackt auch der für einen Rechtsgrundsatz nötigen Klarheit und Bestimmtheit entbehrt.

4) Über Sanktionen und Neutralität siehe u. a. V. Bruns, a. a. O. S. 6 und die dort zitierten Borchard »Neutrality for the United States« 1937 S. 248 und Scheuner »Die Neutralität im heutigen Völkerrecht«, S. 75.

eine Ächtung des Kriegs schlechthin aussprechen sollte, auf Sanktionen verzichtet worden, dennoch ist unter britischem und amerikanischem Einfluß in den Budapester Beschlüssen der International Law Association vom 10. September 1934 eine mit den Verhandlungen über den Kellogg-Pakt nicht im Einklang stehende Auslegung dieses Pakts angenommen worden, dahin, daß »bei einer Verletzung des Pakts die übrigen Staaten sich weigern dürfen, gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat die vom Völkerrecht, abgesehen vom Pakt, im Verhältnis der neutralen zu den kriegführenden Staaten vorgeschriebenen Pflichten einzuhalten«¹⁾. Hier ist also der vom Kellogg-Pakt abgelehnte Gedanke der Sanktionen in der eigenartigen Weise einer Legalisierung neutralitätswidrigen Verhaltens gegenüber dem angeblichen Friedensbrecher wieder aufgenommen. Die britische Regierung hat jenen von ihr selbst eingegebenen Rat sich praktisch zu eigen gemacht, indem sie ihre Angriffe auf Deutschland u. a. auch mit einer Berufung auf den Kellogg-Pakt zu begründen suchte. Außerdem kündigte sie ein »neues internationales System« an, gegründet auf den Völkerbund und den Kellogg-Pakt, auf Grund dessen das allgemeine Seekriegsrecht den Forderungen des britischen Wirtschaftskriegs (Art. 16 des Völkerbunds-Pakts) zu Lasten der Neutralen und des Neutralitätsrechts zu weichen hat²⁾. Die überzeugende, in die Grundfragen des Völkerrechts eindringende Kritik dieses Verfahrens und seiner Folgen an Hand der Erfahrungen des gegenwärtigen Krieges und insbesondere zahlreicher britischer amtlicher Äußerungen und Geständnisse in den beiden Abhandlungen über den »Britischen Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht« und über die »Britische Seesperre und die Neutralen« bildet den letzten Beitrag, den V. Bruns für die Sache des Völkerrechts und seiner Wissenschaft hinterlassen hat.

Durch seine unmittelbare Verknüpfung mit dem *jus belli* hängt das Neutralitätsrecht mit dem Ausgangspunkt unserer Untersuchung, der Bedeutung der Souveränität der Staaten für die Struktur des Völkerrechts zusammen. Die praktische Bedeutung, die das Neutralitätsrecht aus Anlaß der völkerrechtlichen Beuteilung des britischen Wirtschaftskriegs gewonnen hat, lenkt den Blick auf die soziologischen Unterlagen des modernen Völkerrechts, unter denen die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten und, bis zu diesem Kriege, der britische Anspruch auf die wirtschaftliche Vormachtstellung in der Welt in den Vordergrund getreten sind. Es ist der Versuch einseitiger Kontrolle der Weltwirtschaft und eines unter dem Vorwand einer treu-

¹⁾ Ziffer 4b der Budapester Beschlüsse, abgedruckt in »Politische Verträge« I 1 1936, S. 261.

²⁾ Vgl. meine Abhandlung in dieser Zeitschrift (1940 S. 6) und V. Bruns, Wirtschaftskrieg, S. 7f.

händerischen Mission auftretenden Weltimperialismus, dessen letzte Zielsetzung zur Struktur des Völkerrechts in Gegensatz geraten muß. Es mag hier an einige diesen Geist kennzeichnende Worte erinnert werden, die Lloyd George während der Agadir-Krise am 21. Juli 1911 im Mansion-House ausgesprochen hat:

... »die Welt wird reicher und reicher, und das gilt nicht nur für dieses Land (England), sondern von jedem Lande. Das einzige, was ich über England sagen kann, ist, daß es kein Land in der Welt gibt, das ein weniger großes Interesse an dem Wohlstand der anderen Länder hat, wie wir es haben. Wir sind die Bankiers der Welt, wir sind die Produktentmakler der Welt. Wir sind die Versicherungsgesellschaften der Welt. Wir verkaufen von unseren Gütern an die Welt mehr, als irgend ein anderes Land. Und deshalb haben wir ein überwiegendes Interesse an dem allgemeinen Wohlstand aller anderen Länder. Alles, was dazu beitragen kann, den Wohlstand der Welt zu heben, liegt in unserem Interesse. Alles, was ihn schädigt, schädigt hauptsächlich uns. Es gibt nur einen Umstand, der möglicherweise in diesem Augenblick dieses konstante Anwachsen von Wohlstand, dessen fruchtbarer Einfluß sich über die ganze Welt verbreitet, beeinträchtigen könnte, das wäre irgendetwas, was eine Störung des internationalen Friedens herbeiführen könnte«¹⁾.

Mehr und mehr scheint das Streben vor allem der englisch sprechenden Völker nach der wirtschaftlichen Vormacht das überlieferte Denken von einer völkerrechtlich geformten, auf paritätischer, nationalpolitischer Grundlage konstruierten Gliederung der Welt zurückzudrängen oder zu überdecken. So kann auch von diesem die Mentalität des Art. 16 des Völkerbundpakts beherrschenden Gesichtspunkt her die Frage nach der künftigen Fortgeltung der Grundbegriffe gestellt werden, auf welche die Struktur des Völkerrechts mit ihren Auszweigungen ausgerichtet ist. Es wäre müßig, sich in Phantasien darüber zu ergehen, wie dieser Prozeß verlaufen könnte, wie die Auseinandersetzung oder der Ausgleich zwischen nationaler Politik der Staaten und dem bisherigen Völkerrecht auf der einen Seite, mit — auf der anderen Seite — vielleicht einer zunehmenden, relativen wirtschaftsunitarischen Tendenz sich entwickeln könnte. Die Erfahrungen und Wahrnehmungen seit 1918, einschließlich der Mißerfolge der Weltwirtschaftskonferenzen und einschließlich der verschwommenen Phrasen über die Kriegsziele und Nachkriegspläne der »Vereinigten Nationen« mahnen zur Zurückhaltung. Die Völkerrechtswissenschaft ist hier nur in zweiter Linie zuständig, aber sie kann, als Grundlagenforschung, an gewissen Zusammenhängen nicht vorübergehen. Die ihr obliegende Kritik kann in der englisch-amerikanischen Erfindung jenes Art. 16, im »Neuen System« des Wirtschaftskriegs den Markstein einer Tendenz zu wirtschaftlichem Weltimperialismus

¹⁾ Zitiert nach dem Bericht von Schulthess' Europäischem Geschichtskalender Jg. 27, 1911, N. F. (der ganzen Reihe LII. Bd.) herausgegeben von Ludwig Riess, München 1912, S. 354.

erblicken, die sich auch auf das künftige Schicksal des Völkerrechts auswirken kann. Von dort her nehmen im letzten Grunde die Anläufe für Ersetzung der Begriffe von Herrschaft und wohl auch von Hegemonie durch ein nur scheinbar weiches System der Kontrolle ihren Ausgang. Dasselbe gilt von den Gründen der Verwirrung des Kriegsbegriffs, von der Einführung der Methoden *short of war* — die nicht mit den Waffen beantwortet werden dürfen, weil solches ein »Angriffskrieg« wäre — und ebenso von dem Gedanken, das Recht der Neutralität als solches zu beseitigen.

2. Bei der Kritik des Verhaltens der Neutralen gegenüber der britischen Seesperre ist auch die am Eingang unserer Betrachtungen berührte Frage des Selbsterhaltungsrechts zur Sprache gekommen. In seiner Schrift »Wirtschaftspolitik und Neutralität« erklärt Professor Schindler (Zürich)¹⁾ u. a., es werde in den Erörterungen der Kriegführenden über Rechte und Pflichten der Neutralen meist, so auch bei Bruns, übersehen, daß die Selbsterhaltung das erste Gebot auch eines neutralen Staates sei, da dieser kein geringeres Lebensrecht als die Kriegführenden besitze. Bruns hat dazu bemerkt, der Verfasser habe damit wohl sagen wollen, daß im zwischenstaatlichen Rechtskreise die Verpflichtung zur Befolgung von Rechtsnormen da ein Ende finde, wo die Existenz eines Staates unmittelbar bedroht sei; wenn er den Verfasser recht verstehe, solle die Anrufung des Gebots der Selbsterhaltung einen Weg bedeuten, »auf dem sich der neutrale Staat von der Erfüllung der bestehenden und von ihm anerkannten Neutralitätspflichten freimachen kann«. An diese Aussprache lassen sich einige Fragen und Überlegungen anknüpfen, die im folgenden, ohne näheres Eingehen auf die Sonderstellung der Schweiz auf Grund ihrer *neutralité perpétuelle*, wenigstens angedeutet werden sollen.

Die Verletzung der Pflicht des Neutralen durch die Begünstigung einer kriegführenden Partei ist ein Zuwiderhandeln gegen eine völkerrechtliche Verbotsnorm, also ein völkerrechtliches Unrecht mit den aus dem allgemeinen Völkerrecht sich ergebenden Folgen. Vorsorglich ist im vorliegenden Fall als Standpunkt des Neutralen behauptet, die Zuwiderhandlung sei erlaubt gewesen, weil die Rechtswidrigkeit gemäß dem Gebot der Selbsterhaltung ausgeschlossen sei. Es handelt sich insofern um eine ähnliche Frage wie in dem von Verdross²⁾ besprochenen russisch-türkischen Streitfall über die Verweigerung der Zahlung von Verzugszinsen wegen Unmöglichkeit der Leistung infolge von »force

¹⁾ Schindler, a. a. O. (vgl. oben S. 24 Anm. 3), S. 7 und dazu V. Bruns, »Die britische Seesperre und die Neutralen« Bd. XI dieser Zeitschrift, 1943, S. 477ff., insbesondere S. 498—500.

²⁾ Verdross, a. a. O. S. 189 und dazu Meurer, Der russisch-türkische Streitfall (Das Werk vom Haag, Gerichtliche Entscheidungen Bd. I 1914 S. 271, 337).

majeure¹⁾); der Schiedsspruch des Haager Ständigen Schiedshofs, vom 11. November 1912, nimmt, u. a. mit der weitgreifend formulierten Bemerkung, das internationale Recht habe sich den politischen Notwendigkeiten anzupassen (*doit s'adapter aux nécessités politiques*), von der russischen²⁾ Einräumung Kenntnis, daß die Pflicht eines Staats zur Vertragserfüllung zurückzutreten habe (*peut fléchir*), wenn die Existenz des Staats in Gefahr komme, wenn die Beobachtung der völkerrechtlichen Pflicht Selbstvernichtung sei. In dem Einwand der Türkei steckt wohl zugleich die Geltendmachung der *clausula rebus sic stantibus*, was allerdings in der Form der Begründung nicht hervortritt, die sich auf die bloße Anrufung des Existenzrechts beschränkt. Bei Verletzung einer Neutralitätspflicht ist nun die Lage insofern anders, als das Neutralitätsrecht im Grunde überhaupt existentielle Belange zwischen den Kriegführenden und den Neutralen zum Gegenstande hat. Es mag offenbleiben, ob und gegebenenfalls bei welchem Grade der Schwere eines Verstoßes gegen die Pflichten der Neutralität von Seiten eines Neutralen ein Heraustreten aus der Neutralität angenommen werden kann; im vorliegenden Fall ist davon nicht die Rede, aber es sei diese Frage³⁾ hier deshalb genannt, um an die Zugehörigkeit eines solchen Vorgangs, je nach dem Verhältnis des Ausmaßes bis zur *ultima ratio*, zu einer existentiellen Auseinandersetzung zu erinnern.

Wenn nun im vorliegenden Falle zugunsten des neutralen Teiles vorsorglich behauptet worden ist, die Selbsterhaltung sei das Gebot auch eines neutralen Staates, so ist damit behauptet, daß dieses Gebot, vor dem alle anderen Normen zurückzutreten hätten, beiden Teilen zur Seite stehe. Wer hat nun recht? Mit der Überlegung, daß das Neutralitätsrecht überhaupt spezifisch politisches Recht existentiellen Charakters ist, ferner, daß, nach dem für den Neutralen selber geltend gemachten Standpunkt, hier beide Teile sich auf das Selbsterhaltungsrecht berufen können, und daß, andererseits, die vorausgesetzte Neutralitätsverletzung einseitig durch den neutralen Staat erfolgt ist, würde die Lossprechung dieses Teiles von seiner Verantwortung nicht zu vereinbaren sein. Viktor Bruns hat, in Übereinstimmung mit der herrschen-

¹⁾ Der Ausdruck »*force majeure*« im Zusammenhang des Gedankens der *clausula rebus sic stantibus* findet sich auch bei Bismarck: »Die Bereitwilligkeit zu zweifellosem Wortbruch pflegt auch bei sophistischen und gewalttätigen Regierungen nicht vorhanden zu sein, solange nicht die *force majeure* unabweislicher Interessen eintritt« (Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2 Dreibundkapitel).

²⁾ Vielleicht erklärt sich dieses Zugeständnis aus der Rücksicht auf das eigene Vorgehen Rußlands im Pontus-Fall (Lossage am 19./31. Oktober 1870 von den Beschränkungen Rußlands im Raum des Schwarzen Meers laut dem Pariser Frieden von 1856).

³⁾ Vgl. dazu v. Waldkirch, Die Neutralität im Landkriege, in »Neutralitätsrecht« von Waldkirch u. Vanselow. Stuttgart 1936, S. 118, 119.

den Lehre, in seiner Abhandlung »Völkerrecht als Rechtsordnung II« den Satz formuliert:

»Das Recht auf Existenz und Handlungsfreiheit ist grundsätzlich gleich für alle Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Daraus ergibt sich, daß die allgemeine Freiheit des Handelns des einen nur so weit reichen kann, als nicht dasselbe Recht des andern verletzt wird.«¹⁾

Nun dient ja, nach herrschender und zutreffender Auffassung das Neutralitätsrecht dem Ausgleich der Interessen der kriegführenden und der neutralen Staaten; ferner, es sind existentielle Interessen, deren Kollision hier nach den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der Gegenseitigkeit ausgeglichen werden soll.

Demgemäß bestimmen sich im vorliegenden Fall die Grenzen für die aus dem Existenzrecht abgeleitete Handlungsfreiheit beider Teile nach den Regeln des Neutralitätsrechts. Im Zweifel kann daher keiner der beiden Teile sich auf sein allgemeines Existenzrecht berufen, um damit den Ausschluß der Rechtswidrigkeit der von ihm etwa begangenen Neutralitätsverletzung zu begründen. Wir sagen: im Zweifel kann er das nicht. Es wäre denkbar, daß auf Grund eines über die im Neutralitätsrecht vorausgesetzte existentielle Lage hinausreichenden Staatsnotstandes²⁾ an das Existenzrecht appelliert würde; dieser Fall läge etwa parallel der Annahme, daß ein Vertragspartner sich von einem Vertrag, der eine geschriebene *clausula rebus sic stantibus* enthält, unter Berufung auf eine in der geschriebenen *clausula* nicht vorgesehene Lage lossagen wollte. Daß Streitigkeiten solcher Art die Sphäre der rechtlichen Beurteilung überschreiten, wird durch die Staatenpraxis bestätigt, soweit sie derartige Streitigkeiten unter Bezugnahme auf ihren existentiellen Charakter (»höchste Lebensinteressen«) dem Vergleichsverfahren zuweist³⁾.

3. Die Verlautbarungen über „Nachkriegspläne“ im Kreise der Alliierten enthalten, soweit bisher ersichtlich, über die Frage der friedlichen Erledigung existentieller Streitigkeiten lediglich gewisse Modifikationen des in Art. 19 der Völkerbundssatzung berührten, dort allerdings nicht ernstlich und nicht ehrlich behandelten Themas des peaceful

¹⁾ Siehe in dieser Zeitschrift Bd. III, S. 460 und dazu ebenda Bd. XI (1943), S. 535: »Das gemeine Völkerrecht, und damit auch das Kriegs- u. Neutralitätsrecht, grenzt den Handlungsbereich der Staaten ab.«

²⁾ A. Meyer, Neutralitätsrechtliche Betrachtungen zum Luftkrieg, Zeitschr. f. Schweiz. Recht Bd. 62, 1943, S. 346 f. bemerkt u. a.: es werde durch die Kriegspraxis bestätigt, daß »nicht jede geringfügige Neutralitätsverletzung die Voraussetzungen zu einer Notstandshandlung schafft«. Dies läßt sich dahin umkehren, daß innerhalb des Bereichs des Neutralitätsrechts die Berufung auf das Existenzrecht nur auf Grund eines besonderen Notstandes schlüssig wäre.

³⁾ Entsprechend den bekannten Formulierungen des Deutsch-Schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrags vom 3. Dezember 1921 Art. 4.

change. Die Vorschläge 20 und 21 des Programms der 200 Juristen (Hudson-Programms) ¹⁾ befassen sich mit der *clausula rebus sic stantibus* im engeren Sinn. Die entsprechende Revision eines Vertrags oder einer Verpflichtung (*engagement*) in bezug auf noch andauernde oder erst künftige Leistungen kann auf Antrag eines Beteiligten durch Feststellungsurteil des Ständigen Gerichtshofs, oder nach näherer Maßgabe des Art. 21 durch ein, eventuell ebenfalls beim Gerichtshof einmündendes Empfehlungsverfahren behandelt werden. In dem Vorschlag 22 wird der Fall der Existenz — gemäß einer Anregung des Rats oder auf Antrag irgendeines Staates dem Empfehlungs (*advise*)-Verfahren unterworfen; der Rat entscheidet mit Zustimmung der Staatenversammlung, mit Zweidrittelmehrheit jedes der beiden Organe, darüber, ob die Abänderung (*readjustment*) einer »Situation« empfohlen werden soll, »deren Aufrechterhaltung das gute Einvernehmen zwischen den Staaten gefährden könnte«.

Man sieht, daß dieses Programm der politischen Kernfrage jedes universalen Friedenssystems ausweicht. Formal würde die Bestimmung, daß Zweidrittelmehrheiten des Rats und der Staatenversammlung anstatt der Einstimmigkeit genügen sollen, immerhin einen leichten Fortschritt gegenüber der Regelung der Völkerbundssatzung bedeuten. Praktisch kann man sich die Überstimmung einer etwa dissentierenden Hauptmacht, ohne daß dabei der neue Völkerbund in die Brüche ginge, nicht vorstellen.

4. Die *clausula rebus sic stantibus* in ihrer besonderen und äußersten politischen Ausprägung als Existenzklausel zeigt uns das Existenzrecht in der Form einer Einwendung gegen völkerrechtliche Verpflichtungen überhaupt und, nach bisheriger Erfahrung in der Regel, gegen Verpflichtungen aus Verträgen. Bei Kollektivverträgen, wenn sie wie das Neutralitätsrecht im wesentlichen universalen Charakters sind, kann es sich nicht um die einseitige Aufkündigung des betreffenden Vertragswerkes oder um die endgültige Lossage von einzelnen Bestimmungen desselben handeln. Vielmehr kommt nur der Versuch in Betracht, eine Art Dispensation für den konkreten Fall rechtlich in Anspruch zu nehmen. Dieser Fall ist, von der Systematik der Rechtslehre her gesehen, stets der Ausnahmefall. Es kann nicht stark genug, namentlich gegenüber den »Leugnern« des Völkerrechts, betont werden, daß das Existenzrecht des Staates, gemessen am Recht schlechthin, Ausnahmerecht von besonderer und problematischer Natur ist, das nach den im erwähnten deutschschweizerischen Vertrag niedergelegten Anschauungen eben nicht »nach ausschließlich rechtlichen Grundsätzen« behandelt werden kann. Man kann die Frage aufwerfen, ob die Existenzklausel ihrem Wesen nach über-

¹⁾ Friedenswarte Bd. XLIV, 1944, S. 139f., 256f. Grewe, Zeitschr. f. Politik, Bd. 34, 1944, S. 278—280.

haupt als rein rechtlicher Vorbehalt zu betrachten sei und nicht vielmehr als die Geltendmachung eines in die Figur eines Rechsinstitutes gezwängten, in Wahrheit außerrechtlichen Gesichtspunkts¹⁾).

5. Kein Staatsmann hat so wie Bismarck die Frage der Existenz, des Lebens und Daseinsrechts des Staats in Wort und Schrift unter Beherrschung ihres politischen, historischen und juristischen Aspektes in den Vordergrund gerückt, und ihr eine Art Schlüsselstellung nationaler und zwischenstaatlicher Rechtslehre zugewiesen²⁾).

Bismarck hat die Existenzfrage wesentlich, aber nicht ausschließlich in der Gestalt der völkerrechtlichen *clausula rebus sic stantibus* erörtert. Gelegentlich geschah dies auch auf dem Gebiet des Staatsrechts³⁾, und zwar hier sowohl mit wie ohne die Figur der Klausel, häufig, wie das auch sonst weithin üblich ist, unter dem Gesichtspunkt des Staatsnotrechts. In dem Satz:

»Ein Staat, der um seine Existenz kämpft, ist schließlich im Kriege und im Frieden nicht immer in der Lage, sich in den gewohnten Geleisen zu halten, und darin, daß er dies nicht ist, besteht gerade die Rechtssicherheit.« (Preußischer Landtag 29. I. 1886)

ist von der Existenz des Staats schlechthin die Rede, und entsprechend der Neigung Bismarcks zu Paradoxien des Ausdrucks, in Verbindung mit der Behauptung, daß in der gebotenen Rücksicht auf die Existenz — den Ausnahmefall! — gerade die Gewähr der Rechtssicherheit bestehe.

Am Schluß des Dreibundkapitels der Gedanken und Erinnerungen hat Bismarck die *clausula* in Anlehnung an die aus dem gemeinen Recht stammende Formulierung (daß sie »bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen werde«), als einen Satz anerkannt, der dem Wesen der internationalen Politik als eines »flüssigen Elementes« rechtlich Rechnung tragen soll. Er wendet diesen Gedanken beständig, unter Beschränkung auf Bündnisverträge, auf die Existenz und die Lebensinteressen an, insoweit in Übereinstimmung mit der Naturrechtslehre des 17. Jahrhunderts⁴⁾. Dabei denkt er, wie mehrere Stellen in seinen Reden und Schriften zeigen, wesentlich an Großmächte oder »Großstaaten«.

Die Forderung, die Bismarck aus seiner *clausula*-Lehre ableitet und zu betonen nicht aufhört, geht dahin, daß Verträge »haltbar« und darum

¹⁾ Insoweit noch immer beachtlich und erwägenswert die Ausführungen bei Bruno Schmidt, Die völkerrechtliche *clausula rebus sic stantibus*, Leipzig 1907 (Staats- u. völkerrechtl. Abhandlungen Bd. VI Heft 1), über den »rein naturrechtlichen Charakter der üblichen Lehre von der *clausula rebus sic stantibus*«, S. 27ff., 109, 117.

²⁾ Das oben angeschnittene Thema wird von mir in einer besonderen Untersuchung behandelt werden.

³⁾ Das Indemnitätsgesuch (1866, nach dem Verfassungskonflikt) bedeutete nach Bismarck die Forderung nach Anerkennung des Rechts der Handlungsweise »der Regierung und ihres Chefs *rebus sic stantibus*« (Gedanken und Erinnerungen Bd. II 1898 S. 69).

⁴⁾ Spinoza, *Tractatus Politicus*, Kapitel III § 14.

auf dem Grunde »gemeinsamer Interessen« geschlossen werden sollen¹⁾. Damit wendet sich Bismarck zur teleologischen und soziologischen Auswertung des clausula-Gedankens.

Der Zusammenhang von Interesse und Recht auf dem Gebiet des Völkerrechts ist der Gesichtspunkt, von dem aus allein eine praktische Stellungnahme zu der Idee umfassender oder gar universaler Kollektivverträge des Völkerrechts gewonnen werden kann. Es ist der Gedanke an das Beispiel insbesondere der großen nichtpolitischen Kollektivverträge mit ihrer Abneigung gegenüber komplizierten oder verschwommenen juristischen Formeln, mit ihrer Beschränkung der rechtlichen Bindung auf das, was unbedingt erforderlich und was praktisch möglich ist. Es ist die Frage, ob ein ähnlicher Versuch auch für eine politisch-völkerrechtliche Organisation der Welt, bei bescheidener Zielsetzung und entsprechender Beschränkung der Zuständigkeit, Aussicht bieten kann. Die bisherige Erfahrung auf dem Gebiet des Schiedswesens im weitesten Sinn des Wortes hat wenigstens gezeigt, daß die Verminderung oder Entspannung zwischenstaatlicher politischer Krisen durch rechtlich geordnete Methoden eines vernünftigen Ausgleichs zwischen den Beteiligten möglich sein kann. Sollen partikuläre Einrichtungen und Zusammenschlüsse solcher Art unter das Dach einer universalen politisch-völkerrechtlichen Organisation gebracht werden, so entsteht die Gefahr der Entfesselung von Kriegen durch Überall-Einnischung. Die Versuche des Genfer Systems und des Kelloggpakts haben dies hinlänglich erwiesen. Besondere Chancen kann der — der Struktur des Völkerrechts keineswegs widersprechende — Gedanke regionaler, also partikulärer Systeme in diesem Sinn Großraumsysteme, bieten²⁾.

Die vorstehenden Betrachtungen zur gegenwärtigen Lage des Völkerrechts mußten sich mit einer kleinen Auswahl grundsätzlicher und aktueller Gesichtspunkte begnügen. Das Grundsätzliche gruppiert sich um die Struktur, mit der das Völkerrecht steht und fällt. Der Blick auf das Versagen der Systeme kollektiver Sicherheit zeigt, daß der Grundgedanke jener Struktur kein bloßes Formprinzip, sondern noch immer der Widerschein der politischen Gliederung der Welt ist. Die »Nachkriegspläne« der Alliierten scheinen sich bisher unbeirrt in der Bahn der alten Methoden, der Koalitionen zugunsten des erhofften neuen

¹⁾ So z. B. in der Reichstagsrede vom 6. 2. 1888 und in den Gedanken und Erinnerungen Bd. II, Dreibundskapitel.

²⁾ Vgl. dazu meine Abhandlung »Völkerrechtliche Betrachtungen zum Ersten Europäischen Postkongreß«, Post-Archiv 7. Jg. 1943, S. 101ff. und »Raum, Raumgrenzen und internationales Nachrichtenwesen, Post-Archiv 7. Jg., 1943, S. 281ff., worin, wenn auch im Rahmen der Untersuchung eines regionalen nichtpolitischen Systems die Großraumfrage herangezogen ist.

status quo unter der Maske der Weltbefriedung zu bewegen. Es ist wiederum der Versuch, von der primären Frage nach den Wurzeln der Not abzulenken und den Ruf nach sozialer und wirtschaftlicher Befriedung und Wohlfahrt der Völker durch die Verkündung eines politischen Universalsystems der Sicherheit zu übertönen. Indem die völkerrechtliche Kritik die juristische Fehlkonstruktion solcher Experimente aufdecken will, versucht sie, auf diesem Wege zu der Frage: cui bono? — anzuregen, die sie mit ihren Mitteln nicht erschöpfend beantworten kann.
