

# Vom politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen

## Schuman-Plan und Organisation der Welt

*Carl Bilfinger*

Der folgende Versuch will im Rahmen seines Themas an Hand weniger Beispiele das Politische im Völkerrecht unter dem Gesichtspunkt der Lebensinteressen des Staates betrachten. Hierbei sollen diese, oft als Geltendmachung des »Rechts der Souveränität« des einzelnen Staates oder einer Staatengruppe prätendierten Interessen nach den Chancen ihrer realen Ausführbarkeit untersucht werden, so daß insoweit etwas über die Grenzen vernünftiger Rechtsetzung gesagt werden kann. Nicht zuletzt wegen der Hoffnungen, die an die universalen, spezifisch politischen Staatenvereine des 20. Jahrhunderts geknüpft oder insoweit wenigstens geäußert wurden, und alsdann den Kredit der Völkerrechtstheorie zum Teil mit Skeptizismus belastet haben, ist das Politische primär als der Idee relativ ständiger und friedlicher Staatengemeinschaft entgegenstehendes »Hindernis« betrachtet worden. Erschien so das Politische als ein *n e g a t i v e s* und *p o l e m i s c h e s* Element, so müßte doch wohl dasselbe Werturteil für die entsprechenden Gegenströmungen im Kräftespiel des zwischenstaatlichen Lebens gelten. Da aber die Erfahrung auch Fälle überwiegender, durch Zusammenarbeit durchsetzbarer Lebensinteressen kennt, so erscheint hier das Politische als ein *b e j a h e n d e s* und *p o s i t i v e s* Element. Es braucht nicht gesagt zu werden, daß an und für sich ausgleichsfähige Situationen in erster Linie durch das Mittel des Vertrags sich als relativ lösbar erwiesen haben, zumal da, wo es sich vorwiegend um regionale Gruppen mit parallelen Interessen handelt.

Diese Fragestellung und die damit verbundene, heute so häufig betonte Entgegensetzung von Utopie und Realismus in zwischenstaatlichen Dis-

kussionen soll hier durch ausgewähltes Material deutlich gemacht werden in Gestalt einer Studie, die sich auf die angedeuteten Grundgedanken beschränkt.

### 1. Schuman-Plan

Die französische Regierung hat mit der Schuman-Deklaration vom 9. Mai 1950<sup>1)</sup> eine Initiative ergriffen, die ein Novum in der Entwicklung der internationalen Beziehungen darstellt. In dieser Erklärung heißt es u. a.:

Die gesamte französisch-deutsche Produktion von Kohle und Stahl soll einer Hohen gemeinsamen Behörde unterstellt werden in einer Organisation, die der Beteiligung der anderen Länder Europas offensteht. Die Zusammenlegung (*mise en commun*) der Erzeugung von Kohle und Stahl wird unmittelbar die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern als einen ersten Schritt zur Föderation Europas. Sie wird die Geschicke jener Gegenden ändern, die lange Zeit hindurch zur Herstellung von Kriegswaffen bestimmt waren, deren ständiges Opfer sie vor allem gewesen sind.

Es ist noch zu früh, abschließend über die staats- und völkerrechtliche Bedeutung des Schuman-Plans zu berichten<sup>2)</sup>. Allein schon der Grundgedanke des Planes als solcher, jener erste Schritt auf dem Wege zur wirtschaftlichen Zusammenfassung und politischen Föderation Europas, ist, trotz seiner regionalen und sachlichen Begrenzung, mehr als ein bloßer Markstein auf dem Gebiete des Rechts internationaler Organisation. In der Völkerrechtslehre nimmt, trotz fortschreitender Würdigung der Versuche politischer Organisation der Welt, das grundsätzliche Problem rechtsförmiger Organisation in seinem Verhältnis zum materiellen Völkerrecht noch nicht den Rang ein, der ihm zukommt. Die Erörterung der materiellen Grundsätze des Völkerrechts muß, auch soweit diese Sätze anerkannt sind, Stückwerk bleiben, wenn nicht bei der Untersuchung eines jeden Satzes die Chancen und die Grenzen seiner Realisierung im Wege relativer Gewährleistung durch organisatorisches Recht im Auge behalten werden. Die beherrschende Rolle des Organisationsrechts im Gemeindewesen und im Staat ist evident,

<sup>1)</sup> Text siehe Anhang I (S. 651 ff.).

<sup>2)</sup> Den folgenden Ausführungen sind außer der oben genannten Erklärung der französischen Regierung vom 9. 5. 1950 im wesentlichen zugrunde gelegt: der Stand, wie er sich aus den "Anglo-French Discussions regarding French Proposals for the Western European Coal, Iron and Steel Industries, May-June 1950", Miscellaneous No. 9 (1950), ergibt, ferner aus den Verhandlungen des englischen Unterhauses vom 27. 6. 1950 (Text siehe Anhang II) und den bisherigen Pressemitteilungen aus der Zeit von Mai 1950 bis Ende Januar 1951, in Anmerkungen wiedergegeben.

und es gilt dasselbe für die Fragen der Fortentwicklung des modernen Völkerrechts.

Die Eigenart des Schuman-Plans läßt sich nach der einführenden Erklärung der französischen Regierung folgendermaßen kennzeichnen:

Der Plan ist konkret gedacht. Er geht davon aus, daß die Gemeinschaft Europa nicht auf einmal und nicht mittels einer Gesamt-Konstruktion hergestellt werden kann. Anstatt einer umfassenden Planung beschränkt sich die Initiative auf einen engeren Rahmen, bestehend in einem praktisch weitgreifenden Zusammenschluß der wichtigsten Grundindustrien: Kohle und Stahl. Durch reale Maßnahmen soll in diesem Bereich eine wirkliche Gemeinschaft (*solidarité de fait*) geschaffen werden. In erster Linie soll auf solche Weise dem alten Zwiespalt zwischen Frankreich und Deutschland ein Ende gemacht und so mit dem Aufbau der Voraussetzungen für die Befriedung Europas und der Welt begonnen werden. Zwar ist der unmittelbare Gegenstand dieses Beitrags wirtschaftlicher Natur, doch ist er schon von vornherein im Hinblick auf Art und Bedeutung der beteiligten Industrien zugleich politischen Charakters. Das Politische erscheint hier als positives Moment; das Ziel ist, in Anlehnung an K a n t ausgedrückt, ungefähr: der »Wetteifer«, des »Handelsgeistes, der mit dem Kriege zusammen nicht bestehen kann«, soll der Sache des Friedens dienstbar gemacht werden.

Daneben hat der Plan aber auch mit der widerstrebenden oder hemmenden Seite des Politischen zu rechnen, da er durch die Konstituierung einer »unabhängigen« Hohen Behörde, die mit gewissen »Souveränitätsrechten«<sup>3)</sup> zu Lasten der vertragschließenden Staaten ausgestattet werden soll, sein Ziel verfolgen will. Die Hohe Behörde soll befugt sein, erforderlichenfalls durch ihre Maßnahmen in die Unabhängigkeit der Partner-Staaten einzugreifen.

Zu diesem Punkte sind in dem veröffentlichten Meinungs-austausch zwischen der französischen und der britischen Regierung von Mai und Juni 1950 sowie in den Erörterungen des Unterhauses von Ende Juni<sup>4)</sup> von britischer Seite unter Geltendmachung besonderer Interessen und grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Erwägungen Bedenken erhoben worden. Der hierbei zu Tage getretene Zusammenhang zwischen dem parlamentarischen Mehrheitsprinzip und der völkerrechtlichen Regel der Einstimmigkeit (Nicht-Majori-

<sup>3)</sup> Zu den Begriffen Existenz des Staates, Souveränität, wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit des Staates vgl. für den vorliegenden Zusammenhang u. a. die Publikationen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes über den Streit betr. die deutsch-österreichische Zollunion 1931, CPJI, Série A/B, No. 41, nebst den Ausführungen von Viktor B r u n s in CPJI, Série C, No. 53, p. 52-55.

<sup>4)</sup> Siehe Anhang II (S. 653).

sierung) nebst seinen Konsequenzen berührt Grundfragen moderner internationaler Organisation.

Die Unterhausdebatte bewegte sich um die Verantwortlichkeit der Regierung für die aus der etwaigen Annahme des Schuman-Planes gefolgerte Preisgabe von *sovereign powers*<sup>5)</sup>; es sind das Worte, die an die Vorstellung erinnern, daß die Souveränität nicht als absolute im Sinn der Unteilbarkeit, sondern vielmehr als ein Bündel von Machtbefugnissen des Souveräns, also heute des Staates, zu verstehen sei. In welchem Sinn mit jenen Worten eine Preisgabe souveräner Hoheitsgewalt gemeint war, mag hier zunächst offen bleiben. Praktisch handelt es sich um die Behauptung eigener lebenswichtiger Interessen Großbritanniens<sup>6)</sup> gegenüber dem Versuch der Gegenseite, ihren Plan eines Ausgleichs und so der Konsolidierung der Interessen im Wege eines organisatorischen Kollektivvertrags durchzusetzen: es ist eine Diskussion um das Politische, um die Auswägung der beiderseitigen Interessen; dagegen könnte die Berufung auf die Souveränität des einzelnen Staates gerade im vorliegenden Fall vielleicht den sich selbst auflösenden Dogmatismus des Souveränitätsbegriffes ad absurdum führen: man könnte sagen, es sei dem Staat unbenommen, seine Souveränität auch dadurch zu betätigen, daß er einen Teil seiner *sovereign powers* freiwillig durch Vertrag suspendiert oder aufgibt<sup>7)</sup>, um dadurch die Substanz seiner Souveränität in ihrem Kern zu bewahren. Jedenfalls genügt der Gesichtspunkt der »Souveränität«, schlechthin und für sich allein, nicht, um das Neue und Singuläre des Planes in der Entwicklung völker- und staatsrechtlicher Konzeption klarzustellen.

<sup>5)</sup> Vgl. "Anglo-French Discussions..." (siehe oben S. 616, Anm. 2) aus dem britischen Memorandum vom 27. 5. 1950: "... It should, however, be realised that if the French Government intend to insist on a commitment to pool resources and set up an authority with certain sovereign powers as a prior condition to joining in the talks, His Majesty's Government would reluctantly be unable to accept such a condition. His Majesty's Government would greatly regret such an outcome."

<sup>6)</sup> Wie stark die britische Haltung zum Schuman-Plan von dem politischen Gesichtspunkt der Sicherung lebenswichtiger Interessen Großbritanniens bestimmt war, ließ folgende Bemerkung des britischen Labour-Abgeordneten Blyton in der Schuman-Plan-Debatte der Beratenden Versammlung des Europarates am 26. 8. 1950 erkennen: "Where we differ is on the political approach. We could not accept the creation of a supranational authority. We could not agree that the fate of Britain's coal and steel industry should be decided outside Britain, perhaps against the will of the British people." (The Times, 28. 8. 1950, S. 4).

<sup>7)</sup> Vgl. CPJJ, Série C, No. 53, S. 88, Exposé Erich Kaufmann: «... C'est bien l'essentiel de l'indépendance qu'elle est sujette à subir des restrictions, soit générales soit particulières, et librement consenties.» Über die relative Bedeutung des Souveränitätsprinzips s. Jerusalem, Völkerrecht und Soziologie, 1921, S. 18: «Gemäß dem Souveränitätsprinzip ist die völkerrechtlich anerkannte Souveränitätssphäre des einzelnen Staates nicht absolut bestimmt, sie ist veränderlich, einer dauernden Erweiterung oder Verengung fähig.»

Es handelt sich um die Frage, was im Grund mit dem bei den bisherigen Verhandlungen immer wiederkehrenden Schlagwort „supra-national“<sup>8)</sup> (überstaatlich) gemeint ist. Dazu bedarf es der Heranziehung noch folgender Sätze aus der Erklärung vom 9. Mai 1950 (siehe Anhang I). Es heißt dort u. a.:

Die oben erläuterten Grundprinzipien und wesentlichen Verpflichtungen werden Gegenstand eines Vertrages sein, der zwischen den Staaten abgeschlossen und deren Parlamenten zur Ratifizierung vorgelegt wird. Die Verhandlungen, die zur Festsetzung der Einzelheiten ihrer Anwendung notwendig sind, werden mit Hilfe eines nach allgemeinen Übereinkommen ernannten Schiedsrichters durchgeführt werden. Ihm wird die Aufgabe zufallen, dafür zu sorgen, daß die erzielten Abkommen mit den festgelegten Grundsätzen übereinstimmen. Sollten die Verhandlungen auf einem toten Punkt anlangen, dann wird es bei ihm liegen, welche Lösung angenommen werden soll. Die mit der Leitung des Planes beauftragte übergeordnete Behörde wird sich aus von den Regierungen auf der Basis der Gleichberechtigung ernannten unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzen. Nach gemeinsamer Übereinkunft zwischen den Regierungen wird ein Vorsitzender gewählt werden. Die Beschlüsse jener Behörde werden für Frankreich, Deutschland und die übrigen Mitgliedstaaten Vollzugskraft (*exécutoires*) besitzen. Geeignete Maßnahmen werden getroffen werden, welche die Möglichkeit eines Einspruchs gegen die Beschlüsse der Behörde bieten.

Der leitende Gedanke der rechtlichen Begründung, die von der britischen Regierung in der Debatte vom 27. Juni 1950 (siehe Anhang II) für ihren Standpunkt gegeben worden ist, läßt sich ungefähr dahin zusammenfassen:

Großbritannien würde sich durch die Annahme des vorgeschlagenen Planes den mit Vollzugskraft ausgestatteten einzelnen Entscheidungen der »unabhängigen«, dem britischen Parlament nicht verantwortlichen Behörde unterwerfen. Daher könne die Regierung eine solche Bindung nicht eingehen. Die *responsibility* im Sinne des britischen parlamentarischen Systems macht sich hier in doppelter Weise geltend: Einmal hinsichtlich der Gutheißung beziehungsweise der Ratifizierung<sup>9)</sup> des dem Schuman-Plan ent-

<sup>8)</sup> Vgl. Le Monde vom 8. 6. 1950, «Robert Schuman: ... L'idée centrale de notre système est celle de l'institution d'une haute autorité supra-nationale ...»

<sup>9)</sup> Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, International Law, 1948, Vol. I, p. 815, Anm. 1: "For the temporary British practice in 1924 in laying treaties after signature and before ratification on the table in both Houses of Parliament see Hansard, Commons, 1924, Vol. 171, p. 2007; ... The expression that 'Parliament has ratified' a certain treaty, though occasionally met with, is objectionable when used of a British treaty. Parliament, if invited by the Government to do so, may authorise the Government to ratify a treaty, but it is the King, upon the advice of his Ministers responsible for the parts of the Empire concerned, who ratifies a treaty. Legislation may be necessary to give effect to the treaty, but that is not ratification." Vom politischen Gesichtspunkt aus vgl. etwa Bismarck, Erinnerung und Gedanke, bei Cotta, 1923, S. 147: »... Die Politik einer jeden Großmacht wird immer wandelbar bleiben, im Wandel der Ereignisse und der Interessen, aber die

sprechenden Kollektivvertrags überhaupt, und zweitens insofern, als eben durch die Annahme eines solchen Vertrages dem verfassungsmäßigen Anspruch des Parlaments, die Regierung für die Hinnahme jeweils der einzelnen Entscheidungen verantwortlich zu machen, vorgegriffen werden könnte. Die Bindung der nach Maßgabe des Schuman-Plans nun eben einmal übernommenen Vertragsverpflichtung würde also bezüglich der Einzelmaßnahmen, insbesondere der *décisions exécutoires*, der parlamentarischen Bindung der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats vorgehen, ein dierhalb ergangenes Mißtrauensvotum würde den Staat nach außen hin von seiner Pflicht aus dem Kollektivvertrag nicht befreien<sup>10</sup>). Selbst die Ausstattung der einzelnen Mitglieder der Hohen Behörde mit einer Art Veto-recht oder die Konstituierung eines Systems qualifizierter Mehrheit<sup>11</sup>) für diese Entscheidungen würde rechtlich keine grundsätzliche Überwindung dieser Schwierigkeit ermöglichen. Denn die Mitglieder der Hohen Behörde sind ja zwar durch Vereinbarung der Regierungen ernannt, aber, einmal ernannt, sind sie *de jure* „unabhängige“ Persönlichkeiten<sup>12</sup>). Dies würde zur Folge haben, daß es rechtlich unzulässig wäre, daß eine Regierung an ein von ihr seinerzeit vorgeschlagenes und auf Grund der Vereinbarung zwi-

englische ist darüber hinaus von dem Wandel abhängig, welcher sich durchschnittlich alle 5 bis 10 Jahre in dem Personalbestande des Parlaments und des Ministeriums zu vollziehen pflegt ...«

<sup>10</sup>) Wegen gewisser Moderationen, die insoweit bisher zur Einfügung in den Montanunions-Vertrag nach Pressemitteilungen in Aussicht genommen scheinen, siehe Anhang III (betr. Haute Autorité, Assemblée Commune, Conseil Spécial des Ministres, Cour de Justice).

<sup>11</sup>) Betr. die Abstimmung innerhalb der unabhängigen Hohen Behörde liegen, soweit ersichtlich, derzeit offiziöse Presseinformationen nicht vor; vgl. im übrigen Anhang II, den letzten Satz der dort wiedergegebenen Ausführung des britischen Premierministers Attlee vom 27. 6. 1950 vor dem Unterhaus.

<sup>12</sup>) Vgl. Le Monde vom 29. 6. 1950 über ein Memorandum von M. Monnet: «... Les membres de l'Autorité supranationale (entre six et neuf par exemple) seraient nommés 'en commun'. Cela signifie, a dit M. Monnet, qu' il n'y aura pas de répartition nationale des sièges (la déclaration du 9 mai parlait cependant d'une base paritaire). Chaque pays soumettra une liste de candidats, et les ministres des affaires étrangères des Etats participants se réuniront pour choisir 'les meilleurs', en dehors de toute question de prestige national. Il se pourrait donc, a admis M. Monnet, qu'une nation ne fût pas représentée parmi les membres de l'Autorité. Une telle procédure aboutirait à rendre responsable chaque membre non seulement vis-à-vis de son gouvernement national, mais encore vis-à-vis de tous les autres. La source du pouvoir serait donc collective dès le départ. Si le prestige national entre en ligne de compte nous ne ferons rien', a affirmé M. Monnet ...»

Die in Le Monde in besonderen Anführungszeichen gefaßten Worte 'les meilleurs' erinnern an einen schon im Mittelalter vorhandenen Ausdruck, wie z. B. in Ziff. 3 des Bundesbriefs von 1291, der als Grundstein der schweizerischen Eidgenossenschaft gilt. Es heißt dort: »daß sie (Schwyz, Uri und Nidwalden) bei Uneinigkeit über die Pflicht zu gegenseitiger Hilfeleistung durch Spruch der Wägsten und Besten aus den Ländern schlichten wollen ...« (Zitat nach Andreas Heusler, Schweizerische Verfassungsgeschichte).

schen den Vertragspartnern ernanntes Mitglied der Hohen Behörde Instruktionen erteilt; sollte dem zuwider dennoch eine Instruktion stattfinden, so wäre diese für das betreffende Mitglied der Hohen Behörde rechtlich unverbindlich: das Mitglied hat lediglich nach sachlichen Gesichtspunkten, also unparteiisch und eben in diesem Sinne als unabhängige Persönlichkeit zu stimmen. Die Rechtslage ist insofern also eine andere als etwa im Bundesstaat (Reich) der Bismarck-Verfassung, die einen Bundesrat von instruierten Delegierten der Einzelstaaten vorsah. Die Rechtslage ist aber auch mit der Stellung der Staatenvertreter in anderen bundesstaatlichen Verfassungen, wie zum Beispiel der Schweiz (wo, beiläufig bemerkt, sowohl für die Mitglieder des Ständerats wie des Nationalrats ausdrückliches Instruktionsverbot besteht) oder den deutschen Verfassungen von 1849 und 1919 nicht zu vergleichen; denn die Hohe Behörde des Schuman-Plans steht nicht im Rahmen eines fertigen Bundesstaats. Es handelt sich hier lediglich um einen konkreten Schritt zu einem föderalistischen Gebilde eigener Art, nämlich eines Europa-Gesamtstaates. Der Plan ist b ü n d i s c h im Hinblick auf die Art der Ernennung der Mitglieder der Hohen Behörde und er ist u n i t a r i s c h im Hinblick auf die Intensität ihrer gleichsam obrigkeitlichen Funktionsgewalt, die keine Instanz mehr über sich hat, dagegen in ihrem unmittelbaren Gegenstand auf gewisse Zweige der Grundstoffindustrie beschränkt ist; daß Kohle und Stahl wegen der Verflechtung mit anderen Industrien und, eventuell ihrer Fähigkeit zur Bereitstellung von Mitteln zur Landesverteidigung, von politischer Bedeutung sind, bedarf keiner Ausführung.

An die oben berührte Unterscheidung zwischen Föderalismus und Unitarismus läßt sich mittelbar auch die Frage nach der etwa in Aussicht genommenen Festsetzung der *L a u f z e i t* des Montanunion-Vertrags anknüpfen<sup>13)</sup>. Würde für den Vertrag keine Bestimmung über die Dauer der geplanten Montanunion vorgesehen, so wäre vielleicht zu überlegen, ob die in einem Rechtsstreit vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof 1923 erörterte Meinung über die Dauer eines Vertrages, der keinen Termin über seine Dauer enthält, auch im vorliegenden Fall Platz greifen müßte. In dem betreffenden Urteil findet sich darüber folgendes:

... D'après la thèse française, développée oralement devant la Cour, ces trai-

<sup>13)</sup> Die Erklärung vom 9. 5. 1950 und der dazu veröffentlichte Notenwechsel enthält darüber nichts. Eine Meldung der Neuen Zeitung vom 28. 6. 1950, daß der Vertrag »auf unbestimmte Zeit geschlossen« werden soll, ist inzwischen nicht bestätigt worden. Es heißt dort: »... Der Vertrag soll auf unbestimmte Zeit geschlossen werden. Alle europäischen Staaten sollen unter bestimmten Bedingungen beitreten können, die noch festgelegt werden müssen. Ein Mitgliedsstaat kann nur dann aus der Union austreten, wenn alle anderen Mitglieder den Austritt billigen und sich über die Austrittsbedingungen einigen.«

tés, conclus pour une durée non déterminée et par conséquent perpétuels, seraient caducs en vertu de principe connu sous le nom de la *clausula rebus sic stantibus*...

... Il n'est évidemment possible de se prononcer sur ce point qu'en faisant appel aux principes du droit international relatifs à la durée de la validité des traités...<sup>14)</sup>

Zu dieser Auffassung ist zu bemerken, daß hier die erwähnte *clausula* als Rechts-Doktrin in Zweifel gezogen werden kann, indem durch eine Änderung der tatsächlichen Lage, die beim Vertragsabschluß von den Parteien zugrunde gelegt war, der Vertrag auf dem *de facto*-Wege hinfällig werden kann; die theoretische Frage wäre also im Grunde die, ob die *clausula* nicht überhaupt metajuristischen Charakter hat, indem sie lediglich eine im Wandel der Ereignisse und der Interessen gegebene tatsächliche Erfahrung bestätigt. Nähme man im vorliegenden Fall, entsprechend einer (bisher nicht bestätigten) Pressemeldung, an, daß der Vertrag für 50 Jahre geschlossen würde<sup>15)</sup>, so könnte von da aus weiter gefragt werden, ob diesfalls während solcher Frist die Berufung auf jene Klausel ausgeschlossen

<sup>14)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, S. B. 4, Avis consultatif du 7 Février 1923, p. 29. Die dort angedeutete Äußerung von L a p r a d e l l e besagt: «... si en effet c'est là une base pour la critique pour nos décrets, on ne peut pas dire que ce soit une base solide, une base qui soit vraiment juridique; et pourquoi? Parce que le traité dont il s'agit est un traité perpétuel et que les traités perpétuels sont toujours soumis à l'extinction, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*...» (Série C, Actes et Documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour, S. 187). Vgl. dazu folgende Stelle bei T r i e p e l, Völkerrecht und Landesrecht, 1899, S. 90, Anm.: »... Daß ein Staat, dem die Fesseln eines Völkerrechtssatzes unerträglich scheinen, sie abzuschütteln versuchen wird, ist selbstverständlich. Hier wird eben dann im äußersten Falle das Glück der Waffen entscheiden. Aus solcher Möglichkeit aber auf die Schwäche des Völkerrechts zu schließen oder ihm deshalb das Leben abzuspochen, ist nur dem gestattet, der die Existenz eines Verfassungsrechts leugnet, weil es von Revolution und Staatsstreich bedroht ist. Die Frage, ob diese ‚berechtigt‘ sind oder nicht, ist nicht müßiger als die, ob Preußen im Jahre 1866 ‚berechtigt‘ war, den ‚Bundesvertrag‘ von 1815 als erloschen und unverbindlich zu betrachten. Genau so unpraktisch scheint mir die berüchtigte Theorie von der *clausula rebus sic stantibus* zu sein. Der Staat, der sie geltend macht, wird entweder beim andern Gegenliebe finden, dann ändert sich das Recht durch Vereinbarung; stößt er auf Widerstand, dann bleibt es, wenn er selbst sich beruhigt, beim alten, wenn nicht, so kommt es zum Streite, dessen Ausgang das alte Recht bestätigen oder beseitigen wird.« Zu dieser Stelle, in ihrem Zusammenhang mit der Kontroverse über das Verhältnis der Gründungsverträge zur Verfassung des Bismarck-Reichs, vgl. W. L. G o d s h a l l, Principles and Functions of Government in the United States, New York 1948, S. 714 ff., mit dem Hinweis auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der USA von 1869, daß ein Gliedstaat der USA kein Sezessionsrecht habe; und v. H o l s t, Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, Freiburg, 1885, S. 24 f.

<sup>15)</sup> Vgl. hierzu eine Notiz in der Deutschen Zeitung vom 18. 11. 1950, gez. A. F. P a r i s, in der es wie folgt heißt »... Der Montanunions-Vertrag wird für 50 Jahre unterzeichnet und automatisch um zehn Jahre verlängert, falls nicht eines der Mitglieder die Kündigung ausspricht.«



sein soll. Dies wird man zwar nach dem Gesagten verneinen müssen, aber der Satz *pacta sunt servanda* enthält praktisch gesehen immerhin eine Vermutung, die von der Partei, welche die tatsächlichen Voraussetzungen der *clausula* behauptet, widerlegt werden muß. Im Hinblick auf das Schicksal der Verfassungen des Deutschen Bundes und des ihm folgenden Deutschen Reiches mit den dort enthaltenen Erklärungen, daß dieser Bund (von 1815/20 und von 1867/71) »unauflöslich« oder »ewig« dauern soll, könnte eine Befristung der Montanunion auf 50 Jahre für relativ dauerhaft erachtet werden<sup>16</sup>). Gerade die vorsorgliche Bindung der Beteiligten auf ein halbes Jahrhundert könnte als eine Bestätigung des Gedankens gedeutet werden, daß der Vertrag als erster Schritt zu dem Ziel einer (dauernden) »Föderation« Europas gedacht ist, wie dies in der Erklärung vom 9. Mai 1950 ja auch zum Ausdruck kommt.

Damit gelangt die Betrachtung zur Frage der Stellung des Schuman-Planes im Rahmen des V ö l k e r r e c h t s s y s t e m s.

Die auf der Vorstellung der rechtlichen Unabhängigkeit der Staaten beruhende Struktur des Völkerrechts hat bisher noch keine grundlegende Änderung erfahren. Dafür zeugt nicht nur die ausdrückliche Anerkennung der *sovereign equality* der Staaten in der UN-Verfassung, sondern auch der in dieser Verfassung und im Völkerbundspakt enthaltene Vorbehalt der »inneren Angelegenheiten«. Soweit die Konstruktion des Völkerbundsrats und des UN-Sicherheitsrats hegemonische Züge aufweist, ist zu beachten, daß diese Erscheinung, wie schon oben erwähnt, als ein staaten - b ü n d i - s c h e s , nicht aber als ein unitarisches Moment gewertet werden muß<sup>17</sup>). Ein Bund von Staaten (Staatenbund) gilt mit Recht als eine auf der Ebene des Völkerrechts stehende Organisation, als ein völkerrechtlicher Staatenverein. Der »Bundesstaat« dagegen gilt als Staat, zwar mit gewissen föderalistischen Einrichtungen neben den unitarischen ausgestattet; er ist aber kein völkerrechtlicher Staatenverein, sondern selbst rechtlich unabhängiger Staat und als solcher normales Mitglied der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft. Man wird nun, abgesehen von gewissen internationalen Verkehrseinrichtungen, keine wesentlichen, konkret durchgeführten und für die Dauer berechneten Institutionen des bisherigen Friedens-Völkerrechts aufzeigen können, die das Rechtsprinzip der Undurchdringbarkeit (*impermeability*) der Gebietshoheit des souveränen Staats durchbrechen. Mit anderen Worten: der Gedanke des Überstaats hat bisher in der v ö l k e r -

<sup>16</sup>) Vgl. unten S. 628 ff. über die Regelung der Brüsseler Zuckerkonvention von 1902.

<sup>17</sup>) Vgl. T r i e p e l, Die Hegemonie, 1938, S. 288 ff., etwa folgenden Satz: »Im allgemeinen läßt sich nur sagen, daß der Staatenbund mehr als der Bundesstaat Einfallstore für die Hegemonie besitzt.«

rechtlichen Staatengemeinschaft noch nicht Fuß gefaßt. Wir haben in diesem Sinne noch keinen Weltstaat, und eine dahin gehende Entwicklung hat bisher noch keinen greifbaren Anfang genommen. Soweit nun Staaten sich organisatorisch zu echten Staaten-Bünden nach dem Typus des historischen Deutschen Bundes oder für einzelne Aufgaben zu bündischer Zusammenarbeit, wie zum Beispiel zur Verteidigung, zusammenschließen, so zeugt gerade diese, die bündische Form der Kooperation, für eine Tendenz des Beharrens auf dem Prinzip der Undurchdringbarkeit des Staates. Das Politische kommt in dem Widerstreben des souveränen Staates gegen territoriale oder sonstwie die Lebensinteressen des Staates durchbrechende Fusionen zum Ausdruck.

Die Frage nach der Vereinbarkeit des Schuman-Planes mit dem System des modernen Völkerrechts ist daher mit der folgenden Maßgabe zu bejahen:

Der Schuman-Plan sieht eine regional auf Europa beschränkte, durch zwischenstaatlichen<sup>18)</sup> Vertrag konstituierte, kollektive Organisation vor. Der Gegenstand, rationelle Bewirtschaftung von Kohle und Stahl, ist, wie oben bemerkt, zugleich nicht spezifisch politischen Charakters, wohl aber in seiner Auswirkung und nach seinem Ziel, nämlich einer von seinen Initiatoren zur Bewahrung des Friedens für unentbehrlich erachteten europäischen Föderation. Indem er als ein erster Schritt in der Richtung auf dieses Ziel hingedacht ist, will er als eine Art Teilgebilde, als ein Baustein, einer solchen künftigen Föderation verstanden werden. Schon wegen seiner international-vertragsmäßigen Grundlage stellt seine Konzeption derzeit keinen Fremdkörper in der Ebene der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft dar, vielmehr eine regionale Gruppierung von Staaten wie sie der Völkerbund, die Verfassung der Vereinten Nationen und etwa der Weltpostverein ausdrücklich zulassen. Nach Erreichung seines Endziels würde er wohl einen besonderen Typus des föderalistischen Gesamtstaates bedeuten, dessen Eigenart – ob mehr obrigkeitlich-unitarisch oder durch starke Betonung des bündischen Elements mit instruierten Einzelstaat-Delegierten – jetzt nicht zur Erörterung steht<sup>19)</sup>. Aber weil das Ganze als »Föderation« des bündischen Momentes nicht entbehren kann, würde es nicht vollkommen »supra-national« sein.

Auf die wirtschaftliche und sozialpolitische Seite des Gegenstandes ein-

<sup>18)</sup> Es bedarf keines ausdrücklichen Hinweises auf die Tatsache, daß Deutschland in seinem gegenwärtigen Stande nicht die Stellung eines normalen zwischenstaatlichen Partners besitzt. Ein Eingehen auf die hierdurch aufgeworfenen Fragen würde der Absicht des vorliegenden Versuches zuwiderlaufen, wesentlich nur die Grundgedanken des Planes in Gestalt eines Schemas völkerrechtlich und staatsrechtlich zu untersuchen.

<sup>19)</sup> Siehe Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., S. 101: »... Die deutschen Staaten sind als Gesamtheit souverän.«

zugehen<sup>20)</sup>, wäre verfrüht, aber einiges wenige dazu läßt sich im folgenden mittelbar bei Betrachtung des Briand-Memorandums von 1930 und der Brüsseler Zuckerkonvention von 1902 beitragen.

## II. Briand-Memorandum

Die Bemerkung im Eingang der Schuman-Deklaration, Frankreich habe seit mehr als zwanzig Jahren die Rolle des Vorkämpfers für ein geeintes Europa auf sich genommen, darf wohl als eine Anspielung, auch und nicht zuletzt, auf das am 17. Mai 1930 an 27 europäische Mitgliedstaaten des Völkerbunds ergangene *B r i a n d - M e m o r a n d u m*<sup>21)</sup> über den Plan einer europäischen Union gedeutet werden.

In der Tat haben die in der Einleitung jener Denkschrift gezeichneten allgemeinen Endziele: rationelle Föderativ-Organisation Europas, Sicherheit und Frieden durch wirkliche Zusammenarbeit, vieles mit entsprechenden Stellen der Schuman-Deklaration gemein. Eine gewisse Ähnlichkeit zwischen den beiden Plänen kann man auch darin finden, daß sie, jeder in seiner Weise, den Zusammenhang des Problems der Befriedung mit der Frage nach den Möglichkeiten einer relativen Konsolidierung und Koordinierung der wirtschaftlichen Interessen der europäischen Staaten betonen. Aber schon hier zeigen sich Unterschiede und Widersprüche nicht nur zeitbedingter, sondern auch grundsätzlicher Art. Zeitbedingt: die Denkschrift *B r i a n d s* behält sich den Vorrang des Politischen vor dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher *ratio* vor, und zwar unter Akzentuierung des Rahmens des Völkerbundes, trotz dessen Mängeln und ohne Preisgabe gewisser damals noch bestehender, mit dem Völkerbunds-System und dem Versailler Vertrag zusammenhängender Diskriminierungen, und sie will sich dennoch zugleich von den daraus folgenden Fesseln<sup>22)</sup> einigermmaßen emanzipieren. Grundsätzlich: wie wir

<sup>20)</sup> Einen Einblick in die sich bei der Verwirklichung des Schuman-Plans für Deutschland ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme bietet der Bericht eines Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung vom 5. 11. 1950 über das Thema: »Westdeutschland und der Schuman-Plan«, in dem u. a. die Bemerkung des Mitgliedes der deutschen Schuman-Plan-Delegation und Vorstandsmitgliedes des Deutschen Gewerkschaftsbundes, *v o m H o f f*, zitiert wird, daß »die Schwierigkeiten zur Verwirklichung des Schuman-Planes dort beginnen, wo die wirtschaftlichen Probleme anfangen«.

<sup>21)</sup> «Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne», Text in dieser Zeitschrift, Bd. II Teil 2 (1930), S. 327 ff. Dazu u. a. *K. A. P r i n z R o h a n*: »Deutsche Europapolitik«; *B i l f i n g e r*, »Das Briand-Memorandum«, in *Europäische Revue*, 1930, S. 478-494.

<sup>22)</sup> Beispiel etwa die Stelle, wo es heißt: «... Or, le danger d'un tel morcellement se trouve encore accru du fait de l'étendue des frontières nouvelles (plus de 20.000 kilomètres de barrières douanières) que les traités de paix ont dû créer pour faire droit, en Europe, aux aspirations nationales.» (a. a. O., S. 328).

sahen, will der Schuman-Plan, sich auf zwei, eng miteinander zusammenhängende lebenswichtige Wirtschaftszweige beschränkend, konkret verstanden sein; er will eine relativ durchsetzbare Rationalisierung in sorgfältig ausgearbeiteter Konstruktion vorbereiten, welche, trotz gewisser Modifikationen, nach dem bisherigen Verlauf der Verhandlungen, in ihrem Grundgedanken festgehalten werden soll. Demgegenüber muß die Denkschrift Briands als inkonkret bezeichnet werden. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der angedeuteten Widersprüche und Hemmungen, auch nicht nur wegen der Mannigfaltigkeit der dort angeführten Aufgaben, sondern vornehmlich deshalb, weil der Modus ihrer Durchführung mehr registrierend und äußerlich als praktisch anschaulich beschrieben wird: Die Denkschrift, der doch eine Besprechung der beteiligten Regierungen schon vorausgegangen war, ist mehr ein präluzierendes Programm, als – wie der Schuman-Plan – eine wirklich *in medias res* hineinführende Vorbereitung.

Der erste und zweite Hauptteil des Memorandums gibt ein dem Muster des Völkerbunds ähnliche, mit knappen Erläuterungen und Zusätzen versehene Skizze der Organe der Union in ihren drei Hauptpunkten: »Europäische Konferenz« der Vertreter der Regierungen als leitendes Organ, das sich, übrigens, in Verbindung (*en liaison*) mit dem Völkerbund halten soll; ferner ein Ständiger Ausschuß (*comité politique permanent*) als exekutives Organ, endlich ein Sekretariat (*service de secrétariat*). Alsdann folgt eine vorläufige Aufzählung der Aufgaben. Was nun diese Liste betrifft, so gelten ihre Anregungen weit überwiegend Gebieten, die bisher im zwischenstaatlichen Bereich als unpolitisch angesehen worden sind, so z. B. *économie générale* (darunter Kontrolle von Industriekartellen), ferner verschiedene Zweige des Verkehrswesens, Finanzen, Arbeit und gewisse kulturelle Sachgebiete. Einige Rubriken, wie etwa Glasindustrie (*verreries*), entsprechen nach ihrer relativ geringen Bedeutung dem Rahmen des Zusammenhangs nicht ganz, während andererseits Kohle und Stahl unter den Beispielen fehlen. Im Hinblick auf die Bedeutung des *Zollwesens*, einschließlich der Zollunion neuesten Datums, und auf den Schuman-Plan ist bemerkenswert die scharfe Stellungnahme der Denkschrift gegen regionale Zollunionen innerhalb des europäischen Raums; solche Unionen, meint die Denkschrift, könnten in Wirklichkeit »ein Instrument des Kampfes gegen die außerhalb der Unionen gelegenen Staaten bilden«<sup>23</sup>).

<sup>23</sup>) Siehe diese Zeitschrift a. a. O., S. 330: «La politique d'union européenne à laquelle doit tendre aujourd'hui la recherche d'un premier lien de solidarité entre gouvernements d'Europe implique, en effet, une conception absolument contraire à celle qui a pu déterminer jadis, en Europe, la formation d'unions douanières tendant à abolir les douanes intérieures pour élever aux limites de la communauté une barrière plus rigoureuse, c'est-à-dire à constituer en fait un instrument de lutte contre les Etats situés en dehors de ces unions.»

In dieser Stelle und in entsprechenden grundsätzlichen Bemerkungen<sup>24)</sup> der Einleitung des Memorandums erscheint der Vorrang des Politischen klar als *Hindernis* eines engeren Zusammenschlusses. Auf dem Grunde der hier ausdrücklich vorausgesetzten Wahrung der »absoluten Souveränität« und der »vollen politischen Unabhängigkeit« kann von dem Beginn einer echten, wirksamen Realisierung des Programms der Denkschrift nicht die Rede sein. Zwar ist der ausdrücklichen Feststellung jener Voraussetzung gleichsam beschwichtigend die rhetorische Frage beigefügt:

Und sollte nicht jede Nation – ausgestattet mit den Rechten der Souveränität – gerade kraft des ihr innewohnenden Ingeniums in noch höherem Maße befähigt sein, sich selbst bewußt zu behaupten und durch einen eigenen Beitrag am gemeinsamen Werk mitzuarbeiten, unter dem Regime einer föderalen Union, das mit der Achtung vor Überlieferung und Eigenart eines jeden Volkes vollauf vereinbar ist?<sup>24a)</sup>

Allein dadurch werden die angedeuteten Bedenken nicht ausgeräumt. Vielmehr werden dieselben noch verstärkt durch die im dritten Abschnitt der Denkschrift erhobene Forderung, daß eine »allgemeine Unterordnung des wirtschaftlichen Problems unter das politische Problem« stattfinden müsse und daß »jede Möglichkeit des Fortschritts auf dem Wege zur wirtschaftlichen Union durch die Frage der Sicherheit streng begrenzt sei«.

Der Schuman-Plan dagegen schlägt einen anderen Weg ein, indem er von der Fusion von Kohle und Eisen allmählich zu einer politischen Föderation und so zur Befriedung gelangen will.

Die *deutsche* Regierung hat damals in ihrer Antwort auf das Briand-Memorandum die politische Frage mit dem Hinweis auf das ständige deutsche Verlangen der »vollen Gleichberechtigung und der gleichen Sicherheit für alle«<sup>25)</sup> aufgegriffen. Sie hat, insoweit, den Gedanken des zwanzig Jahre später vorgeschlagenen Schuman-Planes gleichsam vorausnehmend erklärt:

»Umgekehrt wird gerade die wirtschaftliche Verständigung wesentlich zur Verstärkung des Bewußtseins der Solidarität und damit des Gefühls der Sicherheit beitragen.«<sup>26)</sup>

<sup>24)</sup> Siehe diese Zeitschrift a. a. O., S. 330: «C'est sur le plan de la souveraineté absolue et de l'entière indépendance politique que doit être réalisée l'entente entre nations européennes...»

<sup>24a)</sup> »... Et avec les droits de souveraineté, n'est-ce pas le génie même de chaque nation qui peut trouver à s'affirmer encore plus consciemment, dans sa coopération particulière à l'oeuvre collective, sous un régime d'union fédérale pleinement compatible avec le respect des traditions et caractéristiques propres à chaque peuple?»

<sup>25)</sup> Siehe diese Zeitschrift Bd. II, 2, S. 338 ff.

<sup>26)</sup> Von den damals seitens der *britischen* Regierung geltend gemachten Bedenken sei aus dem in Documents on British Foreign Policy 1919-1939, ed. by E. L. Woodward and Rohan Butler, Second Series, Vol. I, London 1947, veröffentlichten Mate-

### III. Brüsseler Zuckerkonvention

Die Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902, zunächst zwischen den damaligen europäischen Großmächten (außer dem 1907 unter Sonderbedingungen beigetretenen Rußland), ferner Belgien, den Niederlanden, Schweden und Spanien, geschlossen vorerst für fünf Jahre mit Kündigungsrecht nach Maßgabe des Art. X, dauerte, mit Änderungen des Mitgliederstandes nebst gewissen Auflockerungen des Vertragsinhalts durch Sonderrechte bis, nach der Unterbrechung durch den Weltkrieg, September 1920<sup>27</sup>). Wesentlicher Gegenstand dieses Kollektivvertrages war das Verbot direkter oder mittelbarer Prämien für die Erzeugung oder Ausfuhr von Zucker, nebst Sicherung dieses Verbots. Der Konvention kann schon in Anbetracht dieses beschränkten Zieles, abweichend vom Schuman-Plan, dem immerhin mittelbar nach seinem Gegenstand und Endziel ein hochpolitisches Moment innewohnt, nur wirtschaftspolitischer Charakter zugeschrieben werden. Jedoch lohnt es sich im vorliegenden Zusammenhang, die Brüsseler Konvention schon deshalb näher anzusehen, weil ihr neben anderen, dem Schu-

rial folgendes wiedergegeben: S. 324: Sir H. Rumbold (Berlin) to Mr. A. Henderson (Received June 2) No. 434 (W 5686/451/98), "Berlin, May 28, 1930 ... Dr. Brüning replied that this memorandum would be carefully studied by the competent departments of the German Government and that no definite views on the subject had yet been formed. Assuming that the political idea underlying the memorandum meant that the European nations must agree, as a pre-condition of an economic federation of Europe, that the present status quo as regards frontiers must be accepted, he said quite definitely that no Government in Germany, however socialist in complexion, could subscribe to such a condition. If it did, it would be swept away. The Western frontiers of Germany had been definitely accepted at Locarno, but, in the German view, Germany's Eastern frontiers, as at present drawn, could not be considered as fixed for all time". S. 347 unter No. 194: Mr. A. Henderson to M. de Fleuriau (W 7204/451/98), Foreign Office, July 16, 1930; Enclosure in No. 194, Reply of His Majesty's Government to M. Briand's Memorandum for a Federated Union of Europa: ... "9. ... His Majesty's Government in the United Kingdom think it possible that an exclusive and independent European Union of the kind proposed might emphasize or create tendencies to intercontinental rivalries and hostilities which it is important in the general interest to diminish and avoid. It is in their view essential that the measures taken for closer European co-operation should not cause anxiety or resentment in any other continent. Unless this object is kept continually in view, His Majesty's Government in the United Kingdom are satisfied that even wider interests both of Europe and the world, may be seriously endangered. It will be plain to the French Government that in this connexion there are special considerations of which His Majesty's Government in the United Kingdom, as a member of the British Commonwealth of Nations, must take account."

<sup>27</sup>) Deutscher Text u. a. in »Völkerrechtsquellen« von Fleischmann, 1905, S. 326 ff., dort weitere Belege; für die spätere Zeit außerdem v. Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 12. Aufl., 1925, S. 325. Dazu das vorzügliche Werk von Wilhelm Kaufmann, »Welt-Zuckerindustrie und Internationales und Koloniales Recht«, Berlin 1904, mit zahlreichen Belegen und vergleichendem Material, wichtig auch über die Vorläufer der Brüsseler Konvention.

man-Plan verwandten Zügen der Gedanke der Internationalisierung eigen ist oder doch zugeschrieben wird. Zwar ist die Brüsseler Konvention weit entfernt, in ihrem Verlauf und Inhalt als eine Art Probefall zum Schuman-Plan betrachtet werden zu können. Aber es läßt sich kaum bestreiten, daß ihre Konstruktion in einigen Punkten der Struktur des Schuman-Plans auffallend gleicht.

Zunächst soll hierbei versucht werden, den in der Brüsseler Konvention hervortretenden Begriff der Internationalisierung gegenüber dem in den Schuman-Verhandlungen erörterten Begriff des Supranationalen, soweit möglich, klarzustellen. Die beiden in Rede stehenden Konstruktionen bezwecken, jede in ihrem Bereich, eine Art Internationalisierung, indem sie gewisse Wirtschaftszweige, die bis dahin ausschließlich der Kontrolle und Verwaltung der betreffenden hoheitsrechtlich zuständigen Staaten unterstanden und nur durch die Brücke von Handelsverträgen in den zwischenstaatlichen Kreis gezogen waren, durch organisatorische, auf längere Dauer berechnete Kollektivverträge aus dem Bezirk der »inneren Angelegenheiten« einigermaßen herauslösen; eine verwandte Erscheinung finden wir im Falle wirksam durchgeführter Zollunionen.

Hinsichtlich des Schuman-Planes ist dieser Gedanke oben dargelegt. Für die Brüsseler Konvention sind kennzeichnend zunächst die Bestimmungen des Art. II über die »Bewachung der Zuckerfabriken durch fiskalische (also staatliche) Beamte (*employés du fisc*) bei Tag und bei Nacht zu voller Gewährleistung gegen heimliches Fortschaffen von Zucker«: ein offenkundiges Merkmal internationalistischer, jedoch noch nicht supranationaler Methode. Die Brüsseler Konvention enthält des weiteren in ihrem Art. VII, entsprechend ihrem Vorläufer, der nicht ratifizierten Londoner Zuckerkonvention von 1888, eine »*Commission Permanente, chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente convention*«; in dem Londoner Entwurf ist diese *Commission* außerdem ausdrücklich als »*internationale*« bezeichnet. Letzteres ist bemerkenswert im Hinblick darauf, daß W. K a u f m a n n die Brüsseler Konvention als ein »unmittelbar internationales Organ« charakterisiert, »welchem eine wichtige Funktion im internationalen Gemeinschafts- und Verbandsinteresse anvertraut ist«. Ohne Zweifel ist in dieser Einrichtung ein zweites internationales Moment zu erblicken. Der Schuman-Plan nun geht noch einen Schritt weiter, indem er das der Brüsseler *Commission* entsprechende Organ als *Haute Autorité* und diese ausdrücklich zugleich als »unabhängig« konstituiert.

Hier ist nun ein für die grundsätzliche Rechtsstellung des exekutiven Organs in den beiden Konstruktionen bedeutsamer Unterschied. Die *Commission Permanente* der Brüsseler Konvention besteht aus »Delegierten« der

einzelnen Vertragsstaaten, während die Hohe Behörde des Schuman-Plans nicht aus Delegierten, sondern aus unabhängigen, durch Vereinbarung der Verbandsstaaten designierten Persönlichkeiten bestehen soll, die also föderalistisch kreierte, alsdann aber, wenn auch mit Modifikationen, »supranational« funktionieren sollen. Ein »Delegierter« kann daher im Rahmen seiner gemeinschaftlichen Aufgabe Instruktionen<sup>28)</sup> seiner Regierung empfangen, denen er, mit dem Spielraum vernünftigen Ermessens nach der jeweiligen Situation, Folge zu leisten hat<sup>29)</sup>. Die innerstaatliche Verantwortung trägt er gegenüber seiner Regierung, und diese wiederum ist den übrigen Verbandsregierungen und, gegebenenfalls, einem dritten betroffenen Staat gegenüber verantwortlich nach Völkerrecht; praktisch würden für den letzteren Fall neben gütlicher Beilegung, soweit möglich, Vergeltungsmaßnahmen in Betracht kommen. Abschließend läßt sich zu diesem Punkt sagen, daß insoweit die Struktur der Ständigen Kommission im Sinn des Brüsseler Abkommens zwar internationalistisch gedacht ist, jedoch – anders als das Gremium des Schuman-Plans – kein supranationales Moment enthält<sup>30)</sup>.

Nach Art. IV der Brüsseler Konvention sind die Regierungen der Verbandsstaaten unter sich verpflichtet, auch diejenigen Nicht-Verbandsstaaten, die für ihre Zuckererzeugung oder -ausfuhr Prämien gewähren, mit besonderen Einfuhrzöllen (auch Strafzölle genannt) zu belegen. Die Praxis hat gezeigt, daß diese Verpflichtung gegebenenfalls mit einem, dem betreffenden

<sup>28)</sup> Betreffend das Institut der Instruktion im bundesstaatlichen Deutschen Reiche siehe Bilfinger, *Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens*, 1923.

<sup>29)</sup> Vgl. W. Kaufmann, a. a. O., S. 243: »Aber der Internationalität der Kommissionsaufgabe und der Schwierigkeit für die einzelne Verbandregierung, sich selbst von dem widerstreitenden Einfluß ihrer politischen Sonderinteressen im konkreten Falle freizuhalten, entspricht es andererseits, daß den Delegierten eine relativ weitgehende Selbständigkeit belassen wird und werden muß, nach ihrem eigenen besten unparteiischen Ermessen entsprechend dem Inhalt der Konventionsbestimmungen an den Aufgaben der Kommission mitzuwirken, und daß dieselben also in dieser Hinsicht durch Instruktionen ihrer Heimatregierung möglichst wenig bestimmt und gehemmt werden.«

Zu dem Begriff »u n a b h ä n g i g« bemerkt derselbe Autor S. 552, Anmerkung 1: »Unabhängig sind die modernen Staatsgewalten nur von einer äußeren (neben- oder übergeordneten) Gewalt. Nicht unabhängig aber sind die modernen Staatsgewalten von einer unpersönlichen Rechtsordnung, welche Ausdruck von bestehenden und die Personen, Sachen und Verhältnisse verschiedener Länder und Völker in gewissen Hinsichten erfassenden internationalen Gemeinschaften ist.«

<sup>30)</sup> Auf die Frage nach der Auswirkung parlamentarischer Regierungssysteme, in solchem Zusammenhang nach der völkerrechtlichen Seite hin, soll hier nicht eingegangen werden; es handelt sich hier wohl um ein Grenzgebiet zwischen rechtlicher Lage und realpolitischer Möglichkeit. W. Kaufmann bemerkt hierzu a. a. O., S. 556: »In Ländern mit Volksvertretung erscheint daher allerdings auch das Parlament als das gesetzgebende oder bei der Gesetzgebung mitwirkende Organ insoweit für die Wahrung des internationalen Rechtes rechtlich verantwortlich.«

Allein dieser rechtlichen Verantwortlichkeit des Parlamentes ist schwer eine praktische Folge zu geben.«



Nicht-Mitgliedstaat zustehenden Meistbegünstigungsrecht kollidieren kann. Wenn nun der durch die Meistbegünstigungsklausel verpflichtete Partner der Konvention sich nicht etwa für diesen Fall bei seinem Beitritt durch einen entsprechenden Vorbehalt gesichert hat, so würde er sich doch wohl nach dem Satz *pacta sunt servanda* durch die Erhöhung des Einfuhrzolles völkerrechtlich ins Unrecht setzen und die entsprechenden Konsequenzen auf sich zu nehmen haben. Die gegenteilige Ansicht von W. Kaufmann läßt sich mit seinem Argument, daß »nicht der Buchstabe, sondern der Geist im Recht entscheiden soll« nicht begründen; seine interessante Auseinandersetzung über das Verhältnis von Recht und Nationalökonomie überzeugt nicht, denn es ist Sache der Beteiligten, ihre Verträge gegenüber derartigen voraussehbaren Möglichkeiten durch entsprechende Klauseln zu sichern. Die wirtschaftspolitisch annehmbaren oder anerkannten Grundsätze sind eben nicht selbst Recht, sondern die Rechtsordnung ist dazu da, solche Gesichtspunkte im Wege des Vertrages oder der Bildung eines allgemein anerkannten Rechtssatzes verbindlich zu machen<sup>31)</sup>.

Mit einem freilich zu hart klingenden Ausdruck kann man die im vorstehenden abgelehnte Ansicht W. Kaufmanns als eine idealistische Prätension bezeichnen, in gewissem Grade vergleichbar dem Interventionsanspruch des Völkerbündspaktes gegenüber Nichtmitgliedern aus Art. 17 des Paktes, einem Anspruch, den der Haager Ständige Internationale Gerichtshof mit Recht abgelehnt hat<sup>32)</sup>. Es ist, im übrigen, klar, daß in diesen und in ähnlichen Fällen zwar »überstaatliche« Tendenzen behauptet werden können, jedoch nicht in dem besonderen Sinn des supranationalen Momentes des ursprünglichen Schuman-Planes. Wie am Eingang dieses Abschnitts angedeutet, ist die Betrachtung des Verlaufs der Praxis, wie sie sich hernach auf dem Grunde des hier erörterten Verbandsvertrages entwickelt hat, lehrreich, und zwar in völkerrechts-dogmatischer Hinsicht nicht weniger als auf dem Felde einer universal gedachten »politischen Ökonomie«. Eine entsprechende Prüfung des historisch<sup>33)</sup> und aktuell<sup>34)</sup> vorliegenden Materials ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Nur soviel sei bemerkt, daß wirtschafts-poli-

<sup>31)</sup> Siehe zu dieser Frage W. Kaufmann, a. a. O., S. 339, 343, 345.

<sup>32)</sup> Serie B, Nr. 5, 1923, S. 27 (Ostkarelien-Fall).

<sup>33)</sup> Vgl. Snyder, *The Most-Favored Nation Clause*, New York, 1948, S. 118-130. So bemerkt dieser Autor u. a. S. 124: "From the foregoing it is evident that there has been a good deal of shifting of ground, and even when the compatibility of countervailing measures and equality of treatment has been alleged, exceptions have been taken which indicate a lack of conviction. No country has ever admitted the validity of countervailing duties when they were levied on its own exports. A survey of the official arguments presented by governments reveals a decided failure to establish a convincing case."

<sup>34)</sup> Vgl. die Bestimmungen über Ausgleichszölle gegen Subventionen und Dumping in Art. VI des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vom 30. 10. 1947 und in der

tische Bedürfnisse immer und immer wieder die moderne Staatenwelt zu derartigen Zusammenschlüssen ermutigt haben, und daß Teilerfolge nicht ausgeblieben sind. Doch sollten die Hoffnungen auf eine relativ dauernde Festhaltung des Erreichten und das Vertrauen auf die rechtsförmige Organisation als solche nicht zu weit gespannt werden.

#### IV. Völkerbund

1. Darüber, was mit dem Politischen im engeren und spezifischen Sinn des Völkerrechts gemeint ist, gibt, zwar nicht als Definition, ja sogar unter Zuhilfenahme einer Tautologie, die Formel des ersten Satzes des Art. 10 des Völk e r b u n d s p a k t e s Anhaltspunkte. Dieser Satz lautet:

«Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société.»

Die, außer dem Wörtchen «*territoriale*» schon in der deutschen Bundesverfassung von 1815/1820 vorkommende Kombination der – wohlgemerkt an die erste<sup>35)</sup> Stelle gesetzten – territorialen Integrität mit der politischen Unabhängigkeit meint »höchste Lebensinteressen« und »politische Angelegenheiten«<sup>36)</sup> des Staates: es ist der Kern der Existenz des Staates. In diesem Sinn soll der Staat von außen her unantastbar sein, und, unbeschadet der leider nicht konkreten aber doch verständlichen Andeutung eines *peaceful change* nach Art. 19 des Pakts, der Gegenstand der kollektiven Sicherheit gegenüber einem Angriff. Auf die korrekte Definition<sup>37)</sup> eines wirklichen »Angriffs« kommt es dabei nicht an, so wenig wie bei dem Moment des Politischen; denn es will hier vorausgesetzt werden und wird vorausgesetzt, daß jeder, den es angeht, weiß, um was es sich handelt. Der Versuch, hier mittels völkerrechtswissenschaftlicher Methode den Stein der Weisen zu finden, könnte auch, abgesehen von den Klippen der Juristik, zur Skepsis führen oder zu der Gefahr, sich in eine Vernebelung und Entwertung eines praktisch und historisch längst vorausgesetzten Begriffs hineinzuverlieren und so vielleicht dem Mißbrauch Vorschub zu leisten.

Havanna-Charter (Art. 34) und über die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Havanna-Charter in dieser Hinsicht gegenüber Nichtmitgliedstaaten (Art. 98).

<sup>35)</sup> Diese Feststellung als kleinen Beitrag zu den Ausführungen bei Carl Schmitt, »Der Nomos der Erde«, 1950, S. 16 und insbesondere über »Territoriale Änderungen«, S. 156–160.

<sup>36)</sup> So in dem Deutsch-Schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. 12. 1921, Art. 4, Abs. 1 und 2.

<sup>37)</sup> Dazu vgl. neuerdings den sowjetrussischen Entwurf einer Resolution über die Definition des Angriffs in Nations Unies, Assemblée Générale, A/C. 1/608, 4 novembre 1950 (S. dazu Bilfinger, »Die russische Definition des Angreifers«, in dieser Zeitschrift Bd. VII (1937), S. 483 ff., mit Material und Belegen).

Indem nun der Völkerbundspakt ähnlich wie späterhin die Verfassung der Vereinten Nationen<sup>38)</sup> sich als seine Hauptaufgabe die Organisation eines universalen Systems kollektiver Sicherheit gesetzt hat, stellt er eine besondere Kategorie politischer Verträge dar<sup>39)</sup>.

Die Eigenart dieses Typus besteht, neben seiner grundsätzlich globalen Präambel und im Zusammenhang mit derselben, darin, daß hier der Versuch unternommen wird, im Grunde weniger eine rechtliche Verfassung der Staatenwelt zu stipulieren, als vielmehr einen im Kernpunkt, nämlich dem Problem der wirklichen Bindung der souveränen Staaten an das Sicherheitssystem, noch unfertigen, man könnte auch sagen ungeschlossenen Plan aufzustellen, auf dessen Grundlage alsdann eine relativ durchsetzbare Garantie kollektiver Sicherheit zu entwickeln wäre. Es handelt sich also in Anlehnung an die in Anmerkung 39 zitierten Worte von v. Martens um eine Art »politischer Kombination«, von der erprobt werden müßte, ob sie jenen von Martens geforderten realen Boden besitzt oder entwickeln kann, mit welchem sie rechnet. Es ist also die Frage, ob man es hier schon mit einer Art Rahmengesetz zu tun habe, auf dessen rechtlicher Grundlage die notwendigen Ausführungsgesetze und Exekutivmaßnahmen ergehen können, oder aber nur

<sup>38)</sup> Die Verfassung der Vereinten Nationen soll im folgenden nur am Rande berührt werden. Das Beispiel des Völkerbundes mit seiner, wenn auch nur etwas über zwei Jahrzehnte sich erstreckenden Geschichte zeigt den Wert zeitlicher Distanz zugunsten sachlicher Behandlung; im Rückblick hat sich hier die zumal anlässlich der Reform-Verhandlungen vorherrschend gewordene tadelnde Kritik gemildert.

<sup>39)</sup> »Politische Verträge«: «Les traités politiques sont ceux qui ont pour objet le règlement, la protection, la défense des intérêts des Etats considérés comme membres de la communauté internationale, la défense de leur existence, de leur indépendance, de leur souveraineté, de leur égalité. → (Fauchille-Bonfils, Traité de Droit International Public, I, 1926, S. 402).

Weniger abschließend als der vorgenannte Autor die negativ-isolierende Seite des Politischen betonend, die Stelle bei V. Brun in Politische Verträge, I, 1936, im Vorwort: »Von den politischen Verträgen« (welcher Begriff hier nicht grundsätzlich untersucht wird) »sind in dem vorliegenden Bande diejenigen zusammengestellt, die das politische Verhältnis von Staat zu Staat bestimmen und damit zugleich die politische Stellung des vertragsschließenden Staates innerhalb der Staatengemeinschaft festlegen...«

Während Oppenheim-Roxburgh, International Law, Bd. I, 1920, S. 653, noch eine Gruppe von Verträgen "for political purposes", beginnend mit Alliances, unterscheidet, verzichtet die 7. Auflage (Oppenheim-Lauterpacht) Bd. I, 1948, S. 793, im wesentlichen auf die Frage der Klassifikation überhaupt. F. von Martens, Völkerrecht, Bd. I, 1883, S. 414 f. hält nur eine Einteilung der Verträge in »politische und soziale« für angebracht und beginnt seine Beispiele politischer Verträge bemerkenswerterweise mit »allen, die den Territorialbesitz der Staaten betreffen« und findet, daß »heute« (Mai 1883) »formelle politische Verträge geradezu eine exzeptionelle Erscheinung bilden«, mit dem Beifügen, daß die Staaten unserer Zeit von der Erkenntnis erfüllt sind, daß das Band ihrer gemeinsamen Interessen von selbst zur rechten Zeit ein Bündnis zwischen ihnen erzeugen werde, was irgendwelche politischen Kombinationen ohne realen Boden nicht vermögen.« (Sperrung vom Verfasser).

mit einem der völkerrechtlichen Bindung überhaupt nicht fähigen Plan, ähnlich etwa dem Bilde, das die Briand-Denkschrift gewährt hätte, wenn sie von ihren Adressaten angenommen worden wäre.

Eine Stellungnahme zu dieser Frage, auch wenn sie nur auf den Völkerbund oder auf die Vereinten Nationen bezogen würde, ist mittels einer Unterscheidung nur zwischen dem Politischen und dem Gesichtspunkt des Rechts allein nicht möglich. Dennoch wird man mit einem solchen Versuch beginnen müssen, um einen Ausgangspunkt zu gewinnen, wie er sich aus der Staatenpraxis etwa bei den schon oben berührten Gegenüberstellungen von politischen und daher nicht justiziablen oder nicht einmal arbitrablen Angelegenheiten ergibt. Daneben ist zu erwägen die aus der Erfahrung zu beurteilende Chance, die nicht lediglich auf physische Machtmittel, sondern, im Kreise einer Gemeinschaft, auf die Voraussetzung eines Mindestmaßes gegenseitigen Vertrauens zu gründen ist, ohne die eine wirksame rechtliche Bindung nicht denkbar ist. Die heute mehr als früher in Aufnahme gekommenen Hinweise auf den Primat bestehender tatsächlicher Ordnung als Voraussetzung rechtlicher Ordnung<sup>40)</sup> oder etwa die Warnung vor utopistischen<sup>41)</sup> Konstruktionen und vor der, wenn auch zuweilen mehr prä-tendierten Überschätzung des Rechts tragen zwar zur Kennzeichnung des Problems bei; sie reichen aber nicht aus, um die natürliche Vorstellung von der relativen Stabilität des Staats und der auf ihn gegründeten Konstruktionen und Einrichtungen zu moderieren. Vielleicht das eindrucksvollste Beispiel zu diesem Punkt ist die oben berührte Geschichte der durch Art. 19 des Völkerbundspakts eröffneten Möglichkeit eines *peaceful change*: Die Einsicht kam zu spät, um das Politische als Hindernis insbesondere auf dem territorialen Sektor rechtzeitig zu überwinden.

Sucht man nach einer theoretischen Formulierung des Problems, so wäre

<sup>40)</sup> Brierly, *The Outlook for International Law*, 1947, S. 73, 74; deutsche Ausgabe, S. 103, 104.

<sup>41)</sup> E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, 1948, S. 28: "Acceptance of the political facts of the present", remarked the official British Commentary on the Covenant issued in 1919, 'has been one of the principles on which the Commission has worked', and this attempt to take account of political realities distinguished the Covenant not only from previous paper schemes of world organisation, but also from such purely utopian projects as the International Police Force, the Briand-Kellogg Pact and the United States of Europe . . ." und S. 29: "... It seemed for the moment as if the League might reach a working compromise between utopia and reality and become an effective instrument of international politics . . ." S. 93/94: "We return therefore to the conclusion that any sound political thought must be based on elements of both utopia and reality . . . The communist who set communism against democracy was usually thinking of communism as a pure ideal of equality and brotherhood, and of democracy as an institution which existed in Great Britain, France or the United States and which exhibited the vested interests, the inequalities and the oppression inherent in all political institutions . . ."

es wohl die Frage nach den Grenzen des Rechts und der Rechtssetzung, dermaßen, daß die Norm die Grenzen einer relativ wirksamen Moderation des Politischen nicht überschreiten soll. Das rechtstechnische Mittel hierzu wäre der dem betreffenden Ordnungssystem einzufügende entsprechende Vorbehalt<sup>42)</sup>, wie, um bei dem erwähnten Beispiel zu bleiben, die Eröffnung eines Weges zur Revision des Vertrages, eine Art geschriebener, wenn auch unvollkommener *clausula*, oder die Festlegung relativer Grenzen der Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* durch die völkerrechtliche Judikatur.

2. Für alle Gedanken, Zweifel und Lösungsversuche, die mit dem Problem einer politischen, rechtsförmigen Organisation der Welt zur Erörterung gestellt sind, ist, heute, der einzige durchgeführte und zu Ende gebrachte Probefall der Völkerbund. Wird die Frage nach dem politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen überhaupt zugelassen, also nicht als eine Art Widerspruch in sich schon in der Fragestellung abgelehnt, alsdann bilden der Ursprung, das Leben und der Ausgang des Völkerbundes ein Versuchsfeld, wie kein anderes, um an Hand der Staatenpraxis die Problematik dieser Frage anschaulich zu machen.

In dem Kommentar zur Satzung des Völkerbundes von Schücking-Wehber ist gesagt, daß

»bald nach dem Beginn des Weltkrieges Staatsmänner der Entente-Staaten als Ziel des Krieges die Schaffung einer internationalen Rechtsordnung hingestellt haben, so z. B. der englische Minister Asquith am 25. September 1914.«

Dies würde etwa heißen, die Tatsache des Krieges und seiner Beendigung durch den Sieg der Alliierten solle dem politischen Ziel der »Schaffung« einer internationalen Rechtsordnung dienstbar gemacht werden: Auf diesem Grunde soll das Gebäude errichtet werden, so daß dieses feste und fertige Fundament die unbedingte Voraussetzung für eine rechtsförmige Friedensordnung der Welt ist; ohne diese Voraussetzung ist eine solche Ordnung undenkbar. In jener Rede, gehalten in Dublin, Mansion House, zitierte Asquith zunächst einen von Gladstone während des Krieges 1870/71 ausgesprochenen Satz:

»Der größte Triumph unserer Zeit wird die Inthronisierung der Idee vom allgemeinen Recht als die leitende Idee europäischer Politik sein.«

An diesen Ausspruch knüpft Asquith die Frage, was dies, in konkrete Ausdrücke übersetzt, bedeute: Zunächst und zuvörderst die endgültige Ver-

<sup>42)</sup> In »Betrachtungen über politisches Recht« (diese Zeitschrift Bd. I, Teil 1, 1929, S. 60) habe ich gesagt, in Konsequenz der »Rechtsunterworfenheit des Staates« (nach der Theorie der Selbstbindung) »die zu setzenden Normen von vornherein jener Lage« (des Widerstreits mit dem Politischen) »anzupassen und so dem Faktor des Politischen Rechnung zu tragen.«

werfung des Militarismus als beherrschenden Faktors in den Beziehungen zwischen Staaten und in der künftigen Entwicklung der europäischen Welt; alsdann, es müsse Raum gefunden und ein ebenso guter Rechtstitel anerkannt werden für eine unabhängige Existenz der kleineren Staaten, wie dies für ihre mächtigeren Nachbarn gelte. Es folgt die hier wegen ihrer besonderen Bedeutung wiedergegebene Stelle<sup>43)</sup>:

»... Es bedeutet schließlich, oder sollte bedeuten, vielleicht durch einen langsamen und stufenweise fortschreitenden Prozeß, an die Stelle von Gewalt, von Widerstreit rivalisierender Eifersucht, von Zusammenschluß zu Gruppen, von Allianzen und einem schwankenden Gleichgewicht eine wirkliche europäische Gemeinschaft zu setzen, die auf der Anerkennung gleichen Rechts basiert und von einem gemeinsamen Willen gegründet und durchgesetzt wird. Vor einem Jahr hätte das wie eine utopische Idee geklungen. Wahrscheinlich ist es eine, die nicht heute oder morgen verwirklicht werden kann oder wird. Aber in dem Augenblick, in dem dieser Krieg zugunsten der Alliierten entschieden ist, wenn überhaupt, wird sie mit einemmal in den Bereich und bald unter die feste Hand europäischer Staatskunst gelangen.«

Schücking hat diese Rede als ein Beispiel des ersten Auftauchens des Völkerbundsgedankens während des Weltkrieges bezeichnet, obschon sie, im September 1914, zunächst nur von einer europäischen Gemeinschaft handelt. Die Entwicklung hat von da zu den Versuchen einer die Welt umfassenden politischen, zugleich rechtsförmigen Organisation geführt und ist 1930, und wiederum seit 1950, zur Europa-Idee, wenn auch im Rahmen der inzwischen gegründeten weltumfassenden Systeme, zurückgekehrt. Asquith meinte also, durch eine Entscheidung zugunsten der Alliierten werde man aus dem Zeitalter des Militarismus, der Koalitionen, Allianzen und eines »schwankenden« Gleichgewichts<sup>44)</sup> mit einem Male (*at once*) zu einer europäischen Politik mit dem Endziel einer realen Partnerschaft der europäischen Staaten gelangen, die sich auf die Anerkennung gleichen Rechts der Schwächeren mit dem Mächtigeren gründe. Demnach würden sich drei Momente dieses Wegs unterscheiden lassen: Der Sieg der Alliierten, die auf ihn gegründeten Richtlinien europäischer Politik mit dem, drittens, Ziele einer durch diese Staatskunst zu errichtenden und zu bewahrenden wirklichen europäischen Rechtsgemeinschaft.

Die Unterscheidung der Etappen dieses Weges ähnelt einigermaßen den

<sup>43)</sup> S. Anhang IV, Speeches by the Earl of Oxford and Asquith, unten S. 655.

<sup>44)</sup> Inzwischen ist die Idee vom Frieden durch Gleichgewicht wieder stärker in Aufnahme gekommen. Dazu ein Beleg von vielen: (AP Meldung, Kansas City 26. 12. 50) «... Acheson sagte, eine Politik der Beschränkung auf die westliche Hemisphäre würde folgende Auswirkungen haben: ... Viertens, werde sich eine solche Lage entwickeln, so wäre infolge des mangelnden Gleichgewichts jede friedliche Regelung unmöglich.«

Gedanken, die Alfred Zimmern über den »Prozeß« geäußert hat, »der von der gegenwärtig herrschenden Anarchie zur Weltorganisation in der einen oder anderen Form hinführe«<sup>45</sup>). Eine Gegenüberstellung solcher Gedanken über den Weg zu einer erst faktischen, dann zugleich rechtlichen Ordnung mit der Methode und Argumentation des Schuman-Planes liegt nahe: Die Europa-Föderation des Schuman-Planes ist ein Ideal, zu dessen Realisierung die Montanunion, als erstes Stadium, dienen soll; es wäre dies eine dem Vorwurf des Utopismus wohl weniger ausgesetzte Konstruktion als der Gedankengang der Rede Asquiths. Im übrigen mag der Gedanke, die europäische Rechtsgemeinschaft sei durch einen gemeinsamen Willen zu errichten und durchzusetzen (*enforced*), vielleicht als Vorläufer der Idee der kollektiven Sicherheit gedeutet werden. Dunkler und von einem inneren Widerspruch nicht frei ist die These von der Gleichberechtigung der schwächeren Länder mit ihren mächtigeren Nachbarn. Hier könnte man vielleicht den, von jeher der Kritik der "*smaller states*" ausgesetzten Gedanken einer Kollektiv-Hegemonie der großen Mächte oder »Hauptmächte«, gemildert durch turnusmäßige Beteiligung kleinerer Staaten vermuten. Konstruktionen solcher Art finden sich schon früher in Sonderordnungen des modernen Völkerrechts, etwa der Verträge beziehungsweise Entwürfe der Haager Konventionen, zum Beispiel in der Verfassung des Internationalen Prisenhofs nach dem zwölften, allerdings unratifiziert gebliebenen Haager Abkommen von 1907<sup>46</sup>), wie sie ähnlich alsdann in den Bestimmungen über die Zu-

<sup>45</sup>) Ich entnehme dies dem Bericht bei Briery, a.a.O. (deutsche Übersetzung) S. 103, 104, Anm. 1 über eine Stelle der (mir nicht zugänglich gewordenen) Abhandlung von Zimmern "Spiritual Values and World Affairs", wo drei Phasen dieses Prozesses unterschieden werden. Es heißt dort:

»... Die erste heißt Friede – das Aufhören wirklicher Kampfhandlungen. Die zweite ist Ordnung, manchmal als das Stadium des Protestes bezeichnet. Es ist die Phase, in der Gewalt durch die öffentliche Meinung verhindert oder bestraft wird – in diesem Falle also durch den Willen der führenden demokratischen Völker. Die dritte Phase ist die Phase des Rechts. Aus der Gewohnheit der Zusammenarbeit, die sich durch gemeinsame Unterdrückung der Gewalt herausgebildet hatte, haben sich in diesem Stadium soziale Grundnormen herauskristallisiert, die nun das gesellschaftliche Leben ordnen ...«

Die Frage nach der Art des hier gemeinten Regimes, etwa, ob an eine föderative hegemoniale Weltrepublik im Sinne von Kant »Zum Ewigen Frieden«, Zweiter Definitiv-Artikel, gedacht ist, ferner die Frage nach dem Wesen der »sozialen Grundnormen« sind in dem Bericht nicht behandelt; über das Problem der Konsequenzen einer Änderung der Verhältnisse, etwa der möglichen Auswirkungen der Übervölkerung (berücksichtigt in früheren Auflagen von Oppenheim's International Law, z. B. 1921, Bd. II, S. 80) enthält der Bericht nichts; s. aber Briery selbst a. a. O., S. 106, 107.

<sup>46</sup>) Vgl. dort Art. 11, 14, 15 nebst Anhang. Hiernach sind zu einem ständigen Sitz berufen die von Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich-Ungarn, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und Rußland ernannten Richter, so daß den von den übrigen Vertragsmächten auf 6 Jahre zu ernennenden Richtern noch 7 von den insgesamt 15 Sitzen

sammensetzung des Rats beziehungsweise des Sicherheitsrats des Völkerbunds und der Vereinten Nationen übernommen worden sind; man kann fragen, ob es richtig und zu Ende gedacht war, trotz des tiefgreifenden Unterschieds des Gegenstandes hier scheinbar routinemäßig, nach einer Modellkonstruktion zu verfahren.

Die Problematik des Völkerbunds hat man wesentlich im Politischen, in seiner negativen Gestalt als Hindernis des ohne den guten Willen der Teilnehmer nicht realisierbaren politischen Rechts angesehen. Die Souveränität erschien als der Sitz des Widerstandes gegen die Konstituierung eines echten Obligatoriums und gegen die Durchführung von Sanktionen gegenüber mächtigen Staaten oder den von ihnen jeweils protegierten kleinen Staaten.

3. Der Rückblick auf die Geschichte des Völkerbunds im gegenwärtigen Augenblick könnte indessen auf die Überlegung führen, ob nicht ein anderer Gesichtspunkt als die eben genannten als der wichtigste für die Beurteilung der universalen politischen und zugleich rechtsförmigen Organisationen betrachtet werden muß. Es ist die Erkenntnis, daß »der Unbeständigkeit aller menschlichen und insbesondere aller politischen Verhältnisse Rechnung getragen werden müsse und daß es hieße, den Völkerbund zu einer vorübergehenden Erscheinung stempeln, wenn man ihn unlöslich an die augenblickliche Gestaltung der Dinge, wie sie während der Pariser Verhandlungen gegeben war, binden wollte«<sup>47)</sup>.

zukommen. Siehe dazu Woodrow Wilson/Baker, *Memoiren und Dokumente*, deutsche Ausgabe Bd. I, 1923, S. 186 über Smuts: »Minorität von eins gegenüber den Großmächten im Völkerbundsrat«.

<sup>47)</sup> Frh. von Freytagh-Loringhoven, *Die Satzung des Völkerbundes*, 1926, S. 212, 213, zu § 19 des Pakts. Über denselben Gegenstand schon 1917 H. Lammasch, »Das Völkerrecht nach dem Krieg«, S. 159, 160: »Das Ziel der Entwicklung kann nicht darin liegen, Unabänderliches zu schaffen, sondern eine Rechtsform zu finden, in der sich solche Änderungen vollziehen können, die durch die Evolutionen der Nationen notwendig geworden sind« (vgl. Kunz, »Die intrasystematische Stellung des Art. XI des Völkerbunds Paktes« in *Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht*, 1931, Heft 21; dort weitere Belege). Der nach Schücking-Wehberg (zu Art. 19) schon im Fabier-Entwurf 1915 angeregte Gedanke, daß die Bundesversammlung zur Nichtigkeitserklärung eines Vertrags oder einer Vertragsbestimmung berechtigt sein solle, wenn, u. a., eine solche Veränderung der Sachlage eingetreten sei, daß der Zweck des Übereinkommens nicht mehr erreicht werden könnte, gehört wohl zu den frühesten Vorläufern des Art. 19. Ferner: Viktor Bruns, »Völkerrecht und Politik«, 1934, in *Schriften der Deutschen Hochschule für Politik*, Heft 10, S. 21: »Alles Recht ist zustandsgebunden und darum nicht bloß in seiner Entstehung, sondern auch in seiner Dauer durch eben diesen Zustand bedingt.«

Die Satzung der Vereinten Nationen hat denselben Gedanken in ihrem Art. 14 aufgenommen. Ob diese Bestimmung in der Tat »eine verbesserte Auflage« des Art. 19 des Völkerbunds Paktes darstellt, »da ein solcher Beschluß (in der Vollversammlung) mit Stimmenmehrheit gefaßt werden kann, während ein Beschluß nach Art. 19 des Völkerbunds Paktes nur einstimmig gefaßt werden konnte« (so Verdross, *Völkerrecht*, 2. Aufl., 1950, S. 144, 145, nebst 408), mag im Hinblick auf Art. 11, Art. 12, Abs. 1, und Art. 107 der UN-



Die Satzung des Völkerbunds ist, wie am Eingang dieses Abschnitts berührt, dieser Erkenntnis nicht völlig ausgewichen. In dieser Tatsache oder, wenn man will, darin, daß sie in Art. 19 die Aufmerksamkeit auf ein für die internationale Friedensordnung existentielles Problem gelenkt hat, besteht ihr Verdienst; selbst der Mißerfolg der dort gegebenen Anregungen vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern. Es handelt sich dabei keineswegs nur um die in den Verhandlungen umstrittene Gewähr der Art. 10 und 11 und deren Verhältnis zu der Revisionsklausel und zu dem Gedanken des *peaceful change* in Art. 19<sup>48)</sup>. Das Problem greift noch weiter. Die Gegenüberstellung

Satzung über den Vorrang des Sicherheitsrats zweifelhaft erscheinen. Zum Vergleich s. Art. 19 des Völkerbundspaktes:

«L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.»

Art. 14 der UN-Satzung:

“Subject to the provisions of Article 12, the General Assembly may recommend measures for the peaceful adjustment of any situation, regardless of origin, which it deems likely to impair the general welfare or friendly relations among nations, including situations resulting from a violation of the provisions of the present charter setting forth the purposes and principles of the United Nations.”

Art. 12, Abs. 1, der UN-Satzung:

“While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present charter the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.”

Art. 107 der UN-Satzung:

“Nothing in the present charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present charter, taken or authorized as a result of that war by the governments having responsibility for such action.”

S. dazu die Ausführungen in Charter of the United Nations, Commentary and Documents (2. Aufl. 1949) von Leland M. Goodrich und Edvard Hambro, S. 178–181, mit ihren Hinweisen auf den Vorgang des Art. 19 des Völkerbundspaktes und auf die Einschränkungen des Art. 14 durch die erwähnten weiteren Bestimmungen, zu denen noch die Klausel des Art. 2, Abs. 7 hinzukommt. Vgl. außerdem Kelsen, The Law of the United Nations, London 1950, S. 208–218.

<sup>48)</sup> S. oben S. 638, Anm. 47. Eine auch nur einigermaßen ausreichende bibliographische Übersicht zu Art. 19 und Art. 10 des Völkerbundspaktes in ihrem Zusammenhang kann hier nicht gegeben werden; s. etwa: Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Bd. I, 1948, S. 358, 359, woselbst zutreffend neben dem Verhältnis der beiden Bestimmungen (S. 359) auch ihr Zusammenhang mit der *clausula rebus sic stantibus* (S. 843–850) berücksichtigt ist. Über die durch die Praxis bestätigte Unfähigkeit des Art. 19, eine Handhabe zu ernsthaften Versuchen eines *peaceful change* zu bieten, besteht, soweit ich sehe, Einmütigkeit des Schrifttums. Angaben über das Schrifttum zu Art. 19 bietet Verdross in Aufl. I und II seines Werks (darunter auch Hinweise auf die Monographie von Böhmert, 1934); die Heranziehung der Mantelnote der alliierten Regierungen an Deutschland vom 16. 6. 1919 fehlt in Aufl. II, doch bietet der Hinweis auf Kunz, Die Revision der Pariser Friedensverträge, 1932, S. 298, und The Problem of Revision in AJIL 1939, S. 33, Ersatz. Zur Geschichte des Art. 19 s. u. a. Robert Lansing, The Peace Negotiations “A Personal Narrative”, London 1921, deutsche Übersetzung mit dem Titel

von Utopismus und Realismus, die »Kluft« zwischen Macht und Recht, in diesem Zusammenhang, erhalten ihren Sinn durch ihre Schranken. Diese aber sind durch das Bewußtsein des Flusses aller Dinge gezogen. Man mag einräumen, daß der als Adressat des klassischen Völkerrechts und damit, normalerweise, als Mitglied einer Organisation von der Art des Völkerbunds und der Vereinten Nationen vorausgesetzte »Staat« mit Grund als eine relativ stabile und auf Stabilität berechnete einheitliche Gruppe gedacht ist. Schwieriger ist die Frage, ob es möglich und zweckmäßig ist, einem Staat den Charakter als Großmacht oder »Hauptmacht«<sup>49)</sup> und darum als »Ständiges« Mitglied des Rats beziehungsweise des Sicherheitsrats *de jure* beizulegen; es kommt hinzu die Überlegung, welche Wirkung eine, insoweit, *de facto*-Änderung auf die Position der übrigen Mitglieder und auf den funktionellen Sinn des betreffenden Organes haben könnte.

Die Gegner der mit den genannten Artikeln 19 beziehungsweise 14 gegebenen Fragestellung, die durch die Art der Fassung und der Verklausalierung praktisch ohnedies nahezu entwertet ist, haben sich für ihren Standpunkt wesentlich des Positivismus bedient. In Wahrheit handelt es sich um die Geltendmachung des Grundsatzes der Sicherheit des Rechts, soweit möglich, angesichts der seit dem ersten Weltkrieg sich häufenden Änderungen der Lage. Die Aufgabe, hier eine relative Lösung zu versuchen, sieht sich dabei wie an keinem anderen Punkt vor die Grenzen der Rechtssetzung gestellt. Zwar ist der Satz in gewissem Sinne richtig, daß die »Politische Wissenschaft weiter reicht als das Recht, da ihre Arbeit sozusagen dort beginnt, wo das Recht aufhört«<sup>50)</sup>. Aber unbestreitbar ist, daß der Ruf nach einer internationalen Friedensordnung nicht verstummt. Eine solche Ordnung ist nicht anders denkbar denn als ein politisches Rechts-System, das gegenüber dem mehr starren Moment der Sicherheit des Rechts durch elastische Klauseln mäßigend wirken soll. Die Lehre des Schicksals des Völkerbundes bestätigt den Satz von Quincy Wright, daß »in einer festgefühten Gesellschaft die Politik als dem Recht unterworfen wirken muß, daß sie aber auch beständig das Recht wandeln muß«<sup>51)</sup>.

»Die Versailler Friedensverhandlungen, Persönliche Erinnerungen von R. Lansing«, insb. Kap. VII über Selbstbestimmungsrecht. Betreffend Quellen aus der Staatspraxis s. außerdem in »Politische Verträge« hrsg. von V. Bruns, bearbeitet von G. von Gretschaninow, Bd. II, 1. Teil (1936), S. 59–102, mit Berichten und Beschlüssen im Rahmen des Völkerbundes zu Art. 10 und, S. 264–269, zu Art. 19 der Völkerbundssatzung.

<sup>49)</sup> Mosler: Die Großmachtstellung im Völkerrecht, 1949, S. 14, 20.

<sup>50)</sup> "Political Science is wider than law, because its work may be said to begin where law ends" (Lord Morley, nach einem Zitat im Vorwort zu International Relations, revid. Ausg., von R. L. Buell, New York, 1929).

<sup>51)</sup> Quincy Wright, in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, Heft 2, S. 288 ff. über »Gleichgewicht von Recht und Politik«.

E. H. Carr zitiert in seinem Buch "The Twenty Years' Crisis 1919–1939"<sup>52)</sup> eine Stelle aus dem amtlichen britischen Kommentar zum Völkerbundspakt, wo gesagt wird, die Annahme (*acceptance*) der politischen Tatsachen<sup>53)</sup>, wie sie derzeit sind (*of the present*), sei einer der Grundgedanken gewesen, von denen die Kommission sich bei ihrer Arbeit habe leiten lassen. Der genannte Autor bemerkt im weiteren Verlauf seiner Ausführungen, es habe (1923) geschienen, wie wenn der Völkerbund einen brauchbaren Ausgleich (*working compromise*) zwischen Utopie und Realität erreicht habe und zu einem wirksamen Instrument internationaler Politik geworden sei. Gleichviel, ob man diesem Urteil überall beitrifft, jedenfalls wird man beifügen müssen, daß eine Regelung für den Augenblick im Rahmen einer Verfassung nicht dem Wesen des Verfassungsbegriffes entspricht; hier ist eben die Grenze der Sphäre des Rechts überschritten. Zwar ist der Versuch eines universalen Rechtssystems in Gestalt eines Kompromisses zwischen dem Rechtsideal, in diesem Sinne »Utopie«, und der Macht der Tatsachen der gegebenen politischen Lage vielleicht vorstellbar; es wäre dies alsdann ein kollektives Vertragsverhältnis politischen Rechts zwischen den Staaten der Welt. Die Frage ist aber, ob bei der Schaffung einer solchen Konstitution die bestehende politische Lage nicht von vornherein ein solches Übergewicht über die, doch jeder Verfassung inhärente Idee des Rechts besitzt und alsdann aufrecht erhält, so daß von einem »Kompromiß« nicht mehr gesprochen werden kann. Mit Art. 19 haben die Väter des Paktes sich selbst diese Frage gestellt, auf die alles ankommt; es ist ihre Tragik, daß sie jene offensichtlich unzureichende Klausel hingenommen und so etwas politisch Vorläufiges nicht lediglich als Provisorium statuiert, sondern als Verfassung sanktioniert haben. Durch einen solchen Versuch der Verrechtlichung des Faktischen wird die Gefahr geschaffen, daß die Klausel, so wie sie dasteht, den Anspruch auf Recht erhebt und so die unsichere Lage des Augenblicks zu einer Art »Recht« versteift. Der Völkerbundspakt prätendiert, ein rechtssetzender Kollektivvertrag zu sein. Daher beansprucht auch seine Revisionsklausel, ein Rechtssatz<sup>54)</sup> zu

<sup>52)</sup> 2. Aufl., London 1948, S. 28. Auf das 1950 erschienene Werk desselben Autors "International Relations Between the Two World Wars", das im wesentlichen eine mehr historische Übersicht enthält, ist hier nicht näher einzugehen. Betreffend die Frage der Revision mag auf S. 43–45 hingewiesen werden.

<sup>53)</sup> Es ist die Frage, ob die »politischen Tatsachen« schon damals relativ so festlagen, daß sie für eine lediglich durch die schwache Klausel des Art. 19 modifizierte Ordnung reif waren (vgl. hier *Shakespeare, Macbeth, Act V, Scene 2*, die Stelle:

"... but, for certain  
He cannot buckle his distemper'd course  
Within the belt of rule").

<sup>54)</sup> Vgl. etwa *Tripel*, Völkerrecht und Landesrecht, S. 90, 91, über »rechtssetzende Vereinbarungen zwischen Staaten«. Für den Begriff »Rechtssatz« fordert er: die Erklärung

sein. Letzteres ist hier zweifelhaft. Die Stellungnahme der völkerrechtlichen Praxis bei Auslegung der Klausel des Art. 19 war durchweg ablehnend<sup>55)</sup>.

#### V. Weltpostverein

1. Der Weltpostverein wird als Musterbeispiel einer unpolitischen, zuweilen auch als nur »technisch« bezeichneten Verwaltungsunion<sup>56)</sup> betrachtet, mit, immerhin, »universalstem« Bereich und von einer besonderen, rechtswissenschaftlich nicht überall ausreichend gewürdigten Bedeutung für die Idee und die Tatsache der Völkerrechtsgemeinschaft.

Was sein Verhältnis zu den beiden politisch-rechtlichen Universalsystemen betrifft, so ist die seinerzeit in Art. 24 des Völkerbunds Pakts »unter Vorbehalt der Zustimmung der vertragschließenden Teile« geforderte Unterstellung unter den Völkerbund nicht erfolgt. Es blieb also insoweit bei der Autonomie dieses Vereins, dessen »starker Korporationsgeist« damals und inzwischen neuerdings hervorgetreten ist. In einer Konferenz von »Post-Sachverständigen« von Staaten, die sowohl den Vereinten Nationen wie dem Weltpostverein angehörten, vom Dezember 1946<sup>57)</sup> in Lake Success, die hauptsächlich zum Zweck eines Abkommens über die Ausstattung des Weltpostvereins mit einem ständigen Organ zur Verbindung mit den Vereinten Nationen zusammengetreten war, machten einige Delegierte unter anderem geltend, der Weltpostverein arbeite zu voller Zufriedenheit und seine Verbindung mit einer politischen Organisation könnte seinen Nutzen beeinträchtigen. Dagegen wurde eingewendet, das Büro des Vereins habe sich ungehörigerweise (*improperly*) eine politische Funktion angemafßt, indem es gewisse von Deutschland besetzte Mitglieder-Länder von der Liste

der Regel und die Erklärung des Willens der Rechtsquelle, daß die Regel Recht sein solle. — Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 18, bemerkt über den Begriff der Rechtsnorm: es wird vorausgesetzt, daß ihr Inhalt »dem Inhalt des tatsächlichen Verhaltens in einem gewissen Grade entspricht, daß tatsächlich nur Rechtsnormen als gültig vorausgesetzt werden, deren Vorstellungen wirksam sind«; vgl. auch die Stelle in dem Werk *Peace Through Law* desselben Verfassers, 1944, S. 24: "A conflict is economic or political with respect to the interests which are involved; it is legal (or non-legal) with respect to the normative order controlling these interests".

<sup>55)</sup> Die im Streitfall Bolivien-Peru gegen Chile gestellten Anträge (II. Bundesversammlung), ferner der Antrag Chinas (auf Abschaffung der Konsulargerichtsbarkeit, 1929) wurden abgelehnt; ähnlich im ungarisch-jugoslawischen Streit 1934, siehe v. Gretschaninow: Politische Verträge, Quellenangabe oben S. 640, Anm. 48.

<sup>56)</sup> Siehe dazu Oppenheim-Lauterpacht, I, 1948, S. 776, mit Anm. 5.

<sup>57)</sup> In den Angaben hierüber und zu dem nachfolgenden Kongreß halte ich mich an den Bericht von Clive Parry, *Constitutions of International Organizations*, in *The British Year Book of International Law*, 1948, II, *The Universal Postal Union*, 1948, S. 457, dort auch zahlreiche Belege.

gestrichen und ihr verschiedene Satelliten Deutschlands hinzugefügt habe<sup>58)</sup>: Die unpolitische Union gelangte damit in den Schatten der Polemik des Politischen. Ferner, die skandinavischen Länder und die Niederlande rügten, daß die Konferenz, weit entfernt, eine Versammlung von Postfachleuten zu sein, einen vorwiegend diplomatischen Charakter trüge und nicht eigentlich dazu qualifiziert sei, die Angelegenheiten einer wesentlich technischen Körperschaft wie des Weltpostvereins zu diskutieren. In solcher Atmosphäre fügte es sich auch, daß die Unterscheidung zwischen »souveränen Staaten und nicht-souveränen Einheiten«, die in der bisher gebrauchten Bezeichnung der Mitglieder als »Länder« (*pays*) nicht hervortritt, zur Erörterung kam<sup>59)</sup>.

Darüber, ob auf längere Sicht der Weltpostverein, im Gegensatz wohl zum Fernmeldewesen, sich von politischen Einflüssen wieder mehr distanzieren kann, läßt sich nichts sagen; bei der auf seinem Gebiet von selbst gegebenen weitreichenden Interessen-Solidarität der Mitglieder besteht hier kein Anlaß zu Pessimismus. Aber es ist festzustellen, daß die erwähnten Verhandlungen, wenn auch beeinflusst durch die Kriegsereignisse, wohl zum erstenmal in diesem Kreis die Gegenüberstellung von souveränen und nicht-souveränen Einheiten zur Anschauung gebracht haben, und daß sich Symp-

<sup>58)</sup> Siehe dazu Rapport de Gestion des Weltpostvereins-Büros, 1941, die Liste der Union, S. 20, Anm. 5, S. 24 mit Anm. 14.

<sup>59)</sup> Wegen des weiteren Verlaufes und der Ergebnisse des nachfolgenden auf den 6. 5. 1947 nach Paris einberufenen Weltpostkongresses wird auf oben genannten Bericht Bezug genommen. Erwähnt sei hier noch folgendes: Spanien war zum Kongreß nicht eingeladen worden, ein Verfahren, gegen dessen Rechtmäßigkeit die Schweiz und Irland Zweifel erhoben; ferner gab es noch eine turbulente Debatte anlässlich der Opposition der sowjet-russischen Delegierten gegen die schließlich zum Beschluß erhobene Absicht der Mehrheit, die baltischen Länder nicht mehr als Mitglieder zu führen.

Vgl. auch die folgende Tass-Meldung der Prawda Nr. 138 vom 18. 5. 1950:

»Bern, den 16. Mai. Gestern begann die Tagung der Kommission für Fernmeldewesen des Weltpostvereins. Der Vertreter der USSR brachte in der Sitzung der Kommission eine Erklärung vor, in der er beantragte, den Vertreter der Kuomintang-Regierung aus der Zusammensetzung der Kommission auszuschließen, insofern als er nicht der Vertreter Chinas sei, und er beantrage weiter, den Delegierten der Chinesischen Volksrepublik als den rechtmäßigen Vertreter Chinas anzuerkennen. Der Vertreter der Tschechoslowakei unterstützte den Vorschlag des sowjetischen Delegierten. Der Antrag der Vertreter der USSR und der Tschechoslowakei wurde jedoch von der Kommission abgelehnt.

Darauf brachte der schweizerische Vertreter den Vorschlag ein, den Vertreter der Volksrepublik China für die gegenwärtige Tagung der Kommission als den einzigen berechtigten Vertreter Chinas zuzulassen. Schließlich entschied die Kommission durch geheime Abstimmung, den Delegierten der Chinesischen Volksrepublik als den einzigen berechtigten Vertreter Chinas zu der gegenwärtigen Tagung zuzulassen.

Der Vertreter der Kuomintang-Regierung war auf Veranlassung des Vorsitzenden genötigt, die Tagung zu verlassen.«

Endlich sei noch bemerkt, daß die Prestige-Frage erhoben wurde in Gestalt von Einwendungen gegen die Bezeichnung des Weltpostvereins als einer "specialized agency".

Weitere Angaben über den am 5. 7. 1947 in Paris unterzeichneten Vertrag nebst Anlagen siehe im folgenden und in Anhang VI, unten S. 657 ff.

tome der Gefahr eines auch auf dem Gebiet des Weltpostwesens fortschreitenden Partikularismus zeigen.

2. In den Bestimmungen der letzten Weltpostverträge war bisher über den Beitritt neuer Mitglieder zum Weltpostverein festgesetzt, daß »jedes Land« (*tout pays*) jederzeit dem Vertrag beitreten könne und daß der Beitritt auf diplomatischem Wege der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und von dieser den Regierungen aller Vereinsländer anzuzeigen sei<sup>60</sup>). Im Pariser Vertrag vom Juli 1947 wurde diese Bestimmung dahin geändert, daß »jedes souveräne Land« (*tout pays souverain*), jederzeit (auf dem erwähnten Wege) um den Beitritt »ersuchen« (*demander*) könne, worauf alsdann, in dem durch Art. 3 näher bestimmten Verfahren, bei Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Länder, die den Verein bilden, die Zulassung erfolgt. Da bei der Beratung dieser Änderung, wie oben erwähnt, eine Auseinandersetzung über die Unterscheidung zwischen souveränen Staaten und nicht-souveränen Einheiten stattgefunden hat, mag dies hier den Ausgangspunkt einiger Betrachtungen über die grundsätzliche Stellung des Weltpostvereins unter dem Gesichtspunkt der Organisation der Welt bilden.

Was zunächst den Ausdruck *pays souverain* angeht, so mag es vielleicht als bewußte Abwendung von der traditionellen, offenbar auch in der UN-Charta<sup>61</sup>) festgehaltenen Wendung vom »souveränen Staat« gemeint sein, wenn die amtliche Übertragung des Pariser Vertrages in die deutsche Sprache, zum Beispiel im Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 20. Februar 1950, das Wort »*souverain*« mit »selbständig« übersetzt. Indessen, »souverän« kann nach dem herrschenden Sprachgebrauch das Attribut nur eines Staates, nicht einer sonstigen Gebietskörperschaft sein<sup>62</sup>). Es liegt in derselben Denkweise, wenn, etwa, in einer französischen Abhandlung über den Weltpostverein ein Kapitel überschrieben ist: »Lutte entre l'idée d'indépendance des Etats et la nécessité d'une organisation postale internationale«<sup>63</sup>). Nimmt man hinzu, daß neben souveränen Staaten auch von solchen Staaten abhängige Länder, insbesondere die in Art. 8 aufgezählten Ko-

<sup>60</sup>) S. unten Anhang VI, worin einige der im vorliegenden Zusammenhang wichtigsten Regeln alter und neuer Fassung auszugsweise wiedergegeben sind.

<sup>61</sup>) Art. 2, Abs. 2: »*sovereign equality*«, und im Kommentar Goodrich-Ham-bro, 1949, S. 99: »... *sovereign equality* includes the following elements: ... (2) that each state enjoys the rights inherent in full sovereignty.«

<sup>62</sup>) Die Satzung des Völkerbunds vermeidet den Ausdruck »souverän«. Vgl. im übrigen die Zusammenstellung in Art. 1 Abs. 2: »Any fully self-governing State, Dominion or Colony not named in the Annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly ...«

<sup>63</sup>) Thèse von Raoul Blayac: »*Origine, évolution et organisation de l'Union postale universelle*«, Montpellier, 1932, S. 37.

Ionien als »Länder« mit je einer Stimme bei den Beratungen angesehen werden, während andere Gebiete wie etwa nunmehr auch die Sozialistischen Sowjet-Republiken Weißrußland und Ukraine in der Liste der Mitglieder als Länder und Kontrahenten des neuen Vertrags erscheinen. Ergibt sich schon auf diese Weise unter dem Sammelbegriff »Länder« ein buntes Bild sehr verschiedener Kategorien, so vermehren sich dieselben noch durch eigenartige Gruppen, die jeweils unter dem Begriff »Gesamtheit« (*l'ensemble*), herrührend von dem dadurch ersetzten früheren Institut der »Zusatzstimmen« zusammengefaßt sind, und zwar so, daß die betreffende Gruppe ebenfalls als Land gilt, Mitglied des Vereins mit Stimmberechtigung von einer Stimme und Kontrahent des Vertrages ist, so: Gesamtheit der Besitzungen der Vereinigten Staaten von Amerika, desgleichen der spanischen Kolonien, ebenso gewisser Überseegebiete der Französischen Republik und der gleich diesen verwalteten Gebiete, ferner der Gesamtheit der britischen Überseegebiete und anderer dort genannten Einheiten; diese letztere Kategorie nebst einigen weiteren namentlich angeführten Gebieten, wie Algerien und einige andere, unterscheiden sich jedoch von den übrigen Ländern dadurch, daß von ihnen in Art. 8 gesagt wird: «Sont considérés comme formant un seul pays». Aus diesem Gemisch also setzt sich der Verein zusammen, von dessen Mitgliedern mindestens zwei Drittel<sup>64)</sup> der Stimmen nötig sind, um den Beitritt eines neuen Mitglieds zu ermöglichen. Aber auch damit ist der Bereich der am Verein Beteiligten noch nicht erschöpft, denn nach Art. 10 der neuen Fassung (vgl. dazu die konkretere Fassung desselben Artikels des letzten vorhergehenden Vertrags) werden als dem Weltpostverein angehörend auch gewisse »Postämter« und »andere Gebiete« (siehe Anhang VI) angesehen.

Zwar genügt dieser Sachverhalt nicht, um nun an Hand der Vertragsbestimmungen die Bedeutung all dieser Unterscheidungen, vom souveränen Staat bis zur einzelnen Postverwaltung, in ihren Konsequenzen zu verstehen, sofern man sich nicht mindestens darum müht, die umfangreichen Dokumente der Verhandlungen und die Erfahrungen der Praxis zu studieren. Immerhin haben gerade die letzten Beratungen, von 1946 und 1947, gewisse Fingerzeige gegeben, doch ohne volle Klarheit über die wirklichen Hintergründe zu bringen.

3. Der Maßstab, der auch heute noch an die universale Organisation des Weltpostvereins und seiner Funktionen anzulegen ist, bestimmt sich nach den Grundsätzen der Denkschrift<sup>65)</sup> des deutschen, damals Generalpost-

<sup>64)</sup> Vgl. dazu dieselbe Zahl (2/3) in den Satzungen des Völkerbunds Art. 2 und der Vereinten Nationen Art. 18; in der Satzung des Weltpostvereins ist, anders als in den eben erwähnten Satzungen, durch klare Vorschrift ersichtlich gemacht, daß die zwei Drittel aus der Befragung sämtlicher Stimmberechtigter festzustellen sind.

<sup>65)</sup> Denkschrift von 1868, betreffend den allgemeinen Postkongreß, Amtsblatt Nr. 15

direktors, Heinrich von Stephan<sup>66</sup>); so sagt die Denkschrift über die Ziele des Vereins:

1. eine einheitliche Gestaltung des Weltpostverkehrs zu erreichen,
2. einen Vertrag zustande zu bringen, durch den auf postalischem Gebiet eine lebenskräftige Gemeinschaft geschaffen werden soll,
3. die einzelnen internationalen Schranken tunlichst hinwegzuräumen.

Es sollen also auf diesem Gebiet unter Überwindung der formalen und in einem weiteren Sinne (weil auf der Vorstellung des politischen Staates beruhend) politischen Schwierigkeiten einheitliche Regeln für den Postverkehr auf der ganzen Erde und, in bewußter Durchdringung der Grenzen der einzelnen Territorien, für die Art und die Ziele dieses besonderen Verkehrsmittels aufgestellt werden. Im Schrifttum namentlich Englands ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß es sich hier nun wirklich um keine »Utopie« handelt. Die Forderung »einheitliches Postgebiet, Welteinheitsporto und Fortfall des Transitportos«<sup>67</sup>) hat man zutreffend als die einfache Zauberformel bezeichnet, mit der Stephan dem Gedankenaustausch der ganzen

der Deutschen Reichs-Postverwaltung, ausgegeben in Berlin am 3. August 1871 (siehe den Auszug in Anhang V).

<sup>66</sup>) Die Entstehungsgeschichte des Weltpostvereins ist eng mit dem Namen Heinrich von Stephan verbunden. Die konkrete universale Verbindung des Postwesens geht zurück auf Stephan's Denkschrift, die den auswärtigen Postverwaltungen zur Kenntnis gebracht und in Gestalt des von Stephan ausgearbeiteten Vertragsentwurfs 1873 den in Betracht kommenden fremden Regierungen übermittelt wurde. Diese Denkschrift bedeutete den »entscheidenden Schritt« (siehe Karl Sautter, Staatssekretär a. D., in seiner aufschlußreichen Abhandlung »Die Post im Leben der Völker im Wandel der Zeit«, Archiv für Post- und Fernmeldewesen, 1950, S. 198).

Über die Beteiligung Anderer an der Idee und Entwicklung der universalen Vereinigung der Postverwaltungen und, insbesondere, daß eine solche Vereinigung wie eine »*institution cosmopolite*« zu betrachten sei, siehe die obengenannte Arbeit von Raoul Blayac, 1932, die den Verdiensten Stephans um die Gründung des Weltpostvereins vollauf Rechnung trägt (S. 68, 69) und zugleich derjenigen gedenkt, die, nach seinen Mitteilungen, schon seit über zwei Jahrhunderten sich mit der Idee eines universalen freien Postverkehrs befaßt haben; Aufmerksamkeit verdient hierbei u. a. das Zitat der Äußerung eines sächsischen »*conseiller du commerce saxon* Marperger: par tout le monde une correspondance amicale entre les nations peut ajouter à la prospérité du commerce et des métiers«, die nach seiner Angabe aus dem Anfang des 18. Jahrhunderts stammt.

Über die Feiern zum 75. Jahrestag des Bestehens des Weltpostvereins, 27./29. 5. 1949, und über das Schweigen, damals, des Auslands über Stephan, siehe den Bericht von Karl Sautter in Zeitschr. für Post- und Fernmeldewesen, 1949, S. 644, 645. – Laut einer in der deutschen Presse erschienenen dpa-Meldung hat die chilenische Post anlässlich des 75jährigen Bestehens des Weltpostvereins eine Gedenkmarke mit dem Bildnis des Generalpostmeisters Heinrich von Stephan mit einem Inlandswert von 60 centavos herausgebracht.

<sup>67</sup>) Siehe F. A. Risch: »Heinrich von Stephan«, Hamburg, 1948, S. 80. Dort auch eine interessante Mitteilung über die Stellungnahme Stephans zum rechtlichen Wesen des Postvereins, den er nach »seiner staatsrechtlichen Natur als eine freie Vereinigung gleichberechtigter souveräner Glieder zur Ordnung und Förderung gemeinsamer Angelegenheiten« bezeichnet (S. 81).



Menschheit freie Bahn verschafft hat. Dieses Ziel, praktisch gestellt, ist erreicht worden, und zwar in dem Grade absolut, der vernünftigerweise verlangt werden kann. Vielleicht sind hier, was die Terminologie des Weltpostvereins betrifft, die Worte »Länder« und, wie oben gezeigt, »Postämter« als symbolisch für den Gedanken anzusehen, daß insoweit die »Undurchdringbarkeit« des Staates durchbrochen wird, weil es sich um die *Menschen* handelt, die mittels der Dienste der Postverwaltungen, hier als Organe der universalen Postunion, mit dem Ausland wesentlich den Briefverkehr pflegen können, entsprechend der Bestimmung: »Der Briefpostdienst wird durch die Bestimmungen des Vertrags geregelt«<sup>68</sup>). Der Weltpostvertrag nennt, insbesondere da, wo es auf die Durchführung dieser Dienste ankommt, die Postverwaltungen und Postämter als Träger dieser Dienste, während er die Träger der Organisation selber an mehreren Stellen als die »Regierung des Landes« («*gouvernement*», im Gegensatz zu «*administration*») bezeichnet; so zum Beispiel am Eingang, wo es heißt »die unterzeichneten Bevollmächtigten der Regierungen der oben aufgezählten Länder«<sup>69</sup>). Daß in dem letztgenannten Fall, der die »Ratifikation« betrifft, auch die abhängigen Gebiete mit ihren Regierungen, und nicht diejenigen des betreffenden übergeordneten Staates gemeint sind, dürfte nicht zweifelhaft sein; obschon die Regierung des Mutterlandes des abhängigen Gebiets erforderlichenfalls letztlich doch die Entscheidung trifft. Immerhin aber dürften formal, nach außen hin, eben, laut dem Vertrag mit seiner Liste der Vertragspartner, die Regierungen der abhängigen »Länder« doch wohl als eine Art partieller Völkerrechtssubjekte handlungsfähig sein<sup>70</sup>).

Obwohl nun Stephan, seinerzeit auf akademische Vorbereitung verzichtend, seine Laufbahn mit dem Postdienst begonnen hat, wandte er auch der staats- und völkerrechtlichen Seite des Vertragswerkes, wie oben bemerkt, seine besondere Aufmerksamkeit zu. Aber, vielleicht im Zuge seiner grundsätzlichen Betonung der *realen* Gemeinschaft, geht er im Verlauf seiner Denkschrift einen Schritt weiter, indem er sich vorsorglich, für den Fall eines Mißlingens seines Vorschlags darauf beruft, die Ergebnisse der Konferenz von Berlin, von 1867, hätten dargetan,

»... daß auch ohne das formelle Band eines in bestimmten Normen kon-

<sup>68</sup>) Siehe in Anhang VI den Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 5 und 7.

<sup>69</sup>) Siehe ebenda, Art. 14–16.

<sup>70</sup>) Vgl. Verdross, a.a.O., S. 82: »Staaten mit partieller Völkerrechtssubjektivität«. Zwar ist dort nur von »Staaten« die Rede; u. a. ist die Ukraine und Weißrußland (ebenso wie im Weltpostvertrag von 1947) genannt. Dagegen ist der vorliegende Fall, die Teilnehmerschaft am Weltpostverein, nicht berührt, aber man wird den von Verdross gebrauchten Terminus »partieller Völkerrechtssubjektivität« auch auf ihn anzuwenden haben.

stituierten Vereins die Herstellung einer entsprechenden Verkehrsgemeinschaft wohl ausführbar sei.«

Diese interessante Bemerkung kann nachdenklich stimmen, angesichts der in den letzten Jahrzehnten häufiger wahrnehmbaren Neigung, faktische Verhältnisse, die sich zur Normativierung mittels förmlichen Rechts wenig oder gar nicht eignen, in rechtliche Formen zu bringen. Ein weiterer Beleg dieser Anschauung der Denkschrift, die insoweit vielleicht manchem als ketzerische Entgleisung erscheinen mag, findet sich viele Jahrzehnte später in der aufschlußreichen Darlegung von R. F u r r e r, seinerzeit Direktor des internationalen Büros des Weltpostvereins, über »Abrogation und Ratifikation im Weltpostvertrag«<sup>71)</sup>; dort wird u. a. berichtet, im Londoner Kongreß von 1929 sei geäußert worden:

»... die Postverwaltungen, in deren Ländern die neuen Verträge nicht ratifiziert wurden, hätten bisher immer Mittel und Wege gefunden, um sich mit den neuen Bestimmungen t a t s ä c h l i c h in Einklang zu bringen. Deshalb seien ja auch Schwierigkeiten wegen nicht rechtzeitiger Ratifikation kaum fühlbar geworden.«

- eine Erfahrung, die ähnlich auch auf anderen Gebieten des internationalen Rechts zu finden ist. Auf das hier berührte Problem überhaupt ist im vorliegenden Zusammenhang nicht einzugehen; schon auf die Frage nach einem gemeinsamen Nenner für dieses Thema, wie etwa: Faktizität als Gegensatz zur Rechtsförmigkeit<sup>72)</sup>, oder ob etwa *agreement* gleich formloser Vertrag gesetzt werden kann, läßt sich eine einheitliche Antwort kaum geben.

Dem Schuman-Plan wie dem Weltpostverein ist der Charakter eines Sonder-Zweckverbands, sowie der Gedanke einer positiven Konstruktion mit einigermaßen berechenbarer »Ausgleichung«<sup>73)</sup> der Interessen der Beteiligten gemeinsam. Auch dies ist letztlich eine Idee, deren Umsetzung in eine praktisch durchführbare Konzeption Modifikationen notwendig machen kann, schon weil sie mit dem Wandel der Dinge zu rechnen hat. Es ist überflüssig zu sagen, daß in der letzteren Hinsicht die Schwierigkeiten beim Schuman-Plan weit größer sind als beim Postverein. Was den letzteren betrifft, so

<sup>71)</sup> In L'Union Postale, 12. Heft, Dezember 1939, S. 555 ff., insbesondere S. 568, und dazu in Anhang VI (unten S. 659) den Art. 15 des neuen Vertrags, entsprechend Art. 14 der früheren Fassung.

<sup>72)</sup> Vgl. z. B. die in anderem Zusammenhang als dem vorliegenden angestellten Betrachtungen über das Nachrichten- und Verkehrswesen von L o e n i n g »Faktische Verträge und öffentliches Recht«, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 1942, S. 289 ff. und, über dasselbe Thema von S p i e ß, ebenda, S. 340 ff.; ferner ebenda 1943, S. 33 ff. »Leistungsbeziehungen ohne Vereinbarung« von F. W i e a c k e r und, die Aussprache seinerzeit eröffnend, W o l f g a n g S i e b e r t, »Das Arbeitsverhältnis in der Ordnung der nationalen Arbeit«, 1935.

<sup>73)</sup> Dieser, in der Stephan-Denkschrift, 2. Anmerkung am Schluß, gebrauchte Ausdruck ist hier anschaulicher als »Ausgleich«.

sucht er derartige Hindernisse durch allgemeine elastische Klauseln zu mildern: so durch die sogenannte Abrogationsklausel des Art. 15 (Außerkrafttreten der im vorhergehenden Kongreß geschlossenen Verträge durch die neuen), ferner durch den grundsätzlichen Vorbehalt des Art. 30 (über die vorübergehende Einstellung der Ausführung von Diensten, mit Pflicht zur Benachrichtigung der Beteiligten); an dieser Stelle sei auch vermerkt, daß der Weltpostvertrag eine durch ihre praktische Einfachheit glückliche Lösung des Problems der Sanktionen kennt, nämlich, nach Art. 72, die dem Ermessen des betroffenen Landes überlassene Einstellung der Beziehungen zu dem Störer, der die Durchgangsfreiheit, die wichtigste Bestimmung des ganzen Vertrags, verletzt hat. Vor allem aber genießt der Verein kraft seines Gegenstandes den Vorteil umfassender Solidarität der Interessen. Er kann auf eine Einrichtung wie die von einem gewissen Utopismus nicht ganz freie Institution einer »unabhängigen Behörde« verzichten und er kann sich statt dessen mit der natürlichen, genossenschaftlichen Solidarität der Partner begnügen: es bleibt eben dabei, daß die so oft wiederholte Rede vom guten Willen zur Zusammenarbeit meistens ein frommer Wunsch ist, wenn es an der Möglichkeit oder am Vertrauen hinsichtlich gemeinsamer Interessen fehlt; auch der gute Wille zur Gemeinschaft richtet sich nach jenem alten Wort vom *appetitus societatis*. Hier aber beginnen die wirtschaftlichen, sozialen und spezifisch politischen Probleme, wie insbesondere das bisher nicht überwundene Hindernis des nationalen Moments, das noch immer für das vornehmste Prinzip der bestehenden Gliederung der Welt gehalten wird. Immerhin, die universale Postunion bedeutet eine bewußte Antastung der Idee, daß die Welt sich in (im Zweifel »national« zu verstehende) »Staaten« gliedere, denn für sie besteht die Welt eben in »Ländern«; wenn man auch im Postverein zuweilen eine Einbuße an Souveränitätsrechten des Staats erblickt hat, so ist damit im Grunde nicht viel Aufhebens zu machen.

Wenn einst gesagt wurde, der verfallende Völkerbund wäre schließlich auf »Routine-Aufgaben« und auf den Stand einer bloßen Maschine reduziert worden, so, wie der Postverein seinen Lauf durch den ganzen Weltkrieg hindurch fortgesetzt habe<sup>74)</sup>, so war mit diesem Vergleich der Gegensatz zwischen einem »durch Konkurrenz und Eifersucht« dem Untergang geweihten spezifisch politischen Verein und dem unpolitischen Weltpostverein gemeint. Ein anderes Bild geben die von mir schon früher berührten, überschwenglichen, mehr als Illusion empfundenen Erwartungen, die vor nunmehr 40 Jahren von Theodor Niemeyer an den Weltpostverein geknüpft wurden. Er hat den Verein als eine

»Grundlage von Granit für alle künftige Entwicklung« betrachtet, weil Ste-

<sup>74)</sup> Vgl. Zimmermann, a. a. O., S. 289.

phan »für alle Zeiten den zwingenden Beweis geliefert habe, daß es Kulturbedürfnisse gibt, welche mit absoluter Notwendigkeit in der Form einer die Welt umfassenden Organisation befriedigt werden müssen.«<sup>75)</sup> Es hieße, den wohlgemeinten Sinn dieser Worte mißverstehen, wollte man sie auf die Goldwaage legen. Aber man kann sie richtig verstehen und, wenn man will, ergänzen durch eine kürzlich erschienene Äußerung, woselbst es u. a. heißt:

»Der Weltpostvertrag von 1874... war das erste große Symbol für die Völkerverständigung, ein Symbol, das nicht auf verschwommenen Idealen aufgebaut war, sondern auf dem festen Grund des allgemeinen Interesses.«<sup>76)</sup>

Daß der Weltpostverein in der Tat als Symbol oder als eine Art Modell friedlicher Organisation der Welt einen auch für eine universale politisch-rechtliche Friedensordnung beachtlichen Beitrag darstellt, kann nicht bezweifelt werden. Vermöge der Gunst seines unpolitischen Aufgabenkreises, der den friedlichen Verkehr der einzelnen Menschen, Gruppen und Einheiten im gesamten Bereich der Kultur der Welt umfaßt, bietet der Weltpostverein das Bild einer Gliederung der Welt in, schlechthin, »Länder«. Er ist nicht Symbol, sondern die Verkörperung einer großen Idee mit praktischen Mitteln. Die Neuerung des jüngsten Vertrags, daß nunmehr bis auf weiteres nur noch »souveräne« Länder um Anschluß an die Konvention, also um Zulassung zum Verein nachsuchen können, wie er nach dem Pariser Kongreß von 1947 konstituiert ist, mag oberflächlich betrachtet als Vorstoß des Souveränitätsprinzips angesehen werden. Indessen, genau gesehen, kann diese Neuerung, mit besserem Grund, als Beitrag zum Abbau einer Entwicklung beurteilt werden, durch welche die Idee der Freiheit und Wohlfahrt des Staats zum Feind der Freiheit und Wohlfahrt der Menschen geworden ist. Wenn die Mitglieder des universalen Postvereins, die neu zu ihm treten, souverän sein müssen, worin besteht dann eigentlich die Substanz einer solchen »Souveränität«?

\* \*  
\*

<sup>75)</sup> »Vom Wesen des Internationalen Rechts« in Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht, Bd. XX, 1910, S. 1 ff.

<sup>76)</sup> Heinz Ulrich: »Die Bundesrepublik und der Weltpostverein, zum 120. Geburtstag von Heinrich von Stephan«, die »Neue Zeitung« vom 6. 1. 1951.

## A n h a n g

## I

*Documents relatifs au projet français de mise en commun des productions de charbon et d'acier et à l'institution d'une Haute Autorité nouvelle*

*(La Documentation française, 13 juin 1950 No. 1339)*

Déclaration de M. S c h u m a n , Ministre des Affaires Etrangères,  
faite à Paris, le 9 mai 1950:

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée: l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif:

Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays de l'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes, de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera, les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensables à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une

communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

Pour poursuivre la réalisation des objectifs ainsi définis, le gouvernement français est prêt à ouvrir des négociations sur les bases suivantes:

La mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides: la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité; la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents; le développement de l'exportation commune vers les autres pays; l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries.

Pour atteindre ces objectifs à partir des conditions très disparates dans lesquelles sont placées actuellement les productions des pays adhérents, à titre transitoire, certaines dispositions devront être mises en œuvre, comportant l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanisme de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion facilitant la rationalisation de la production. La circulation du charbon et de l'acier entre les pays adhérents sera immédiatement affranchie de tout droit de douane et ne pourra être affectée par des tarifs de transport différentiels. Progressivement se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

A l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production.

Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les Etats et soumis à la ratification des Parlements. Les négociations indispensables pour préciser les mesures d'application seront poursuivies avec l'assistance d'un arbitre désigné d'un commun accord; celui-ci aura charge de veiller à ce que les accords soient conformes aux principes et, en cas d'oppositions irréductibles, fixera la solution qui sera adoptée. La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité. Un représentant des Nations Unies auprès de cette autorité, sera chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'O.N.U. rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifiques.

L'institution de la Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriétés des entreprises. Dans l'exercice de sa mission, la Haute Autorité commune tiendra

compte des pouvoirs conférés à l'autorité internationale de la Ruhr et des obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront.

## II

*Extract from the Parliamentary Debates of the House of Commons of the  
27<sup>th</sup> of June 1950, Subject: Schuman Plan (Spalte 2166)*

The Prime Minister:

"... There were O.E.E.C., the Atlantic Charter and U.N.O. and many others. I entirely agree that in all those instances there is an infringement of the old idea of absolute sovereignty but in every instance that surrender is made to a responsible body, a body of people responsible to Parliament, not to an irresponsible body appointed by no one and responsible to no one. That is the special need for the use of that word, which I do not like particularly, but it does indicate the difference between what is international and what is "supra-national".

We have always been willing, and are now, to enter into these international arrangements, but the point of this plan was that it was something entirely different from the international arrangements. This was to set up a supra-national authority. And it was of the essence of M. Schuman's plan that on entering into these discussions there should be an unequivocal acceptance of this principle. It is all very well to say that we can put in safeguards. I notice that everybody who has suggested that there should be acceptance has said, "With the necessary safeguards". But it is really making nonsense of an acceptance to think that one can accept a principle and then whittle it away until there is no principle left.

Now we have been learning just what is the intention and idea of this supra-national authority. It requires to be looked at closely because it means that we are to hand over to the control of a number of appointed persons the two basic industries of this country. And those persons are not to be responsible to Governments, they are to be independent persons, and as far as I can make out from what I have seen of the plan coming through, they have no responsibility to Governments. Apparently the only time they may be responsible to anybody is at a meeting of a collection of members of legislatures, once a year. If the plan is to work, it means that those people are given authority by a majority to make decisions that are mandatory upon those who go in for this scheme. —

## III

*Le Monde, 3 octobre 1950: Un nouveau document versé au dossier du plan  
Schuman résume l'état d'avancement des travaux*

Les institutions:

### *1. — La Haute Autorité.*

Composée de six à neuf membres nommés collectivement par les gouvernements, elle agit sous forme d'avis de recommandation ou de décision: elle peut

aussi recevoir mandat. Enfin son action est dans certains cas conditionnée par une collaboration avec le conseil des ministres.

Ces principales attributions sont les suivantes:

Elle recueille les informations utiles à sa mission, veille à la disparition de toutes les mesures discriminatoires ou restrictives incompatibles avec la libre concurrence.

Elle intervient en matière de péréquation, d'orientation des programmes de production, qu'elle peut dans certains cas rendre obligatoires; elle oriente les investissements par des directives générales; elle émet des avis sur les projets des entreprises et peut décider de faciliter leur financement par des prêts ou en octroyant sa garantie.

Elle pourrait recevoir mandat des gouvernements pour conduire certaines négociations commerciales avec des Etats tiers ou même avec l'organisation internationale du commerce; selon certaines suggestions à l'étude, elle pourrait également adresser des recommandations aux Etats membres dans le cas d'un dumping extérieur ou de menaces résultant d'importations massives; elle donne des avis sur la politique des salaires.

La Haute Autorité disposera de sanctions: par exemple les entreprises fautives pourraient être frappées d'amendes et d'astreintes.

#### *II. – Assemblée commune.*

Composée de trente à quatre-vingts parlementaires délégués par les Parlements nationaux, elle tiendra une session ordinaire annuelle; certaines délégations ont proposé qu'elle tienne séance plus souvent (projet à l'étude) et que son rôle soit renforcé (point controversé).

Jusqu'à présent on ne lui reconnaît qu'une attribution importante: possibilité de provoquer la démission des membres de la Haute Autorité après un débat sur le rapport annuel de celle-ci.

#### *III. – Conseil spécial des ministres.*

Il y a accord sur le principe de sa création, mais ses attributions ne sont pas encore bien précisées; le rapport reconnaît qu'elles sont 'complexes'.

Le conseil comprend un ministre par Etat; il formule des avis, des recommandations ou des décisions selon une procédure encore à déterminer. L'unanimité peut être requise dans certains cas; par exemple lorsqu'il s'agira de modifier les limites fixées aux droits de douane à l'égard des pays tiers ou de décider les mesures à prendre en période de pénurie de charbon et d'acier.

#### *IV. – Cour de justice.*

Elle garantit la bonne application du traité. Elle reçoit des recours des Etats et peut-être des entreprises (points controversés). Ses arrêts entreront le plus souvent dans le cadre d'un contentieux de l'annulation, dont le détournement de pouvoir constituerait un cas important. Elle pourrait par exemple annuler toute décision



de la Haute Autorité qui entraînerait des 'troubles fondamentaux et persistants' dans la balance des comptes, le revenu national ou le niveau de l'emploi.

## IV

*Memories and Reflections 1852–1927 by the Earl of Oxford and Asquith  
K. G. Vol. 2.<sup>1)</sup>*

“I should like, beyond this inquiry into causes and motives, to ask your attention and that of my fellow-countrymen to the end, which, in this war, we ought to keep in view. Forty-four years ago, at the time of the war of 1870, Mr. Gladstone used these words. He said: ‘The greatest triumph of our time will be the enthronement of the idea of public right as the governing idea of European politics.’ Nearly fifty years have passed. Little progress, it seems, has as yet been made towards that good and beneficent change, but it seems to me to be now at this moment as good a definition as we can have of our European policy – the idea of public right. What does it mean when translated into concrete terms? It means first and foremost, the clearing of the ground by the definite repudiation of militarism as the governing factor in the relation of States and in the future moulding of the European world. It means next that room must be found and kept for the independent existence and the free development of the smaller nationalities each with a corporate consciousness of its own. Belgium, Holland, and Switzerland, and Scandinavian countries, Greece and the Balkan States – they must be recognized as having exactly as good a title as their more powerful neighbours, more powerful in strength and in wealth, to a place in the sun. And it means finally, or it ought to mean, perhaps by the slow and gradual process, the substitution for force, for the clash of competing ambition for groupings and alliances and a precarious equipoise, of a real European partnership based on the recognition of equal right and established and enforced by a common will. A year ago that would have sounded like an Utopian idea. It is probably one that may not or will not be realized either to-day or to-morrow. If and when this war is decided in favour of the Allies it will at once come within the range and before long within the grasp of European statesmanship<sup>2)</sup>. Herein lay the germ of the League of Nations.”

## V

*Denkschrift, betreffend den allgemeinen Post-Congreß (Auszug)<sup>3)</sup>*

(Der Ausbruch des Krieges mit Frankreich verhinderte zunächst die Verfolgung der Aufgaben, welche in dieser, seiner Zeit im General-Postamte verfaßten, Denkschrift hingestellt und von dem Herrn Bundeskanzler genehmigt worden waren.)

<sup>1)</sup> Cassel and Company Ltd., London, Toronto, Melbourne, and Sydney 1928. Chapter IV: Two Visits to Dublin, S. 38 f.

<sup>2)</sup> Vgl. auch Speeches by the Earl of Oxford and Asquith, K. G., Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd. 1928. Paternoster Row, London E. C. September 25, 1914. Mansion House, Dublin. S. 217 f.

<sup>3)</sup> Amtsblatt Nr. 15 der Deutschen Reichs-Postverwaltung – ausgegeben in Berlin am 3. August 1871.

Von der Mehrzahl der Europäischen Postverwaltungen, sowie von der Postverwaltung der Vereinigten Staaten von Amerika ist in den letzten Jahren eine Reihe von Verträgen abgeschlossen worden, deren Gesamtinhalt eine Annäherung gewisser Grundanschauungen bekundet, auf denen die derzeitige Regelung der internationalen Postbeziehungen beruht.

Das Terrain ist so weit vorbereitet, um mit einiger Sicherheit der Frage näher treten zu können, ob sich nicht noch umfassendere Resultate bezüglich der einheitlichen Gestaltung des Welt-Postverkehrs erreichen lassen, wenn jener concentrischen Entwicklung der Ansichten ein fester Kern durch Berufung eines allgemeinen Post-Congresses gegeben würde.

Diesem Congresse würde nicht ein Programm theoretischer Thesen zur Erörterung vorzulegen, sondern die positive Aufgabe zu stellen sein, unter sämtlichen Theilnehmern wo möglich einen Vertrag zu Stande zu bringen, durch welchen auf postalischem Gebiete eine lebenskräftige Gemeinschaft geschaffen, die einzelnen internationalen Schranken nebst den daraus hervorgehenden Verschiedenheiten und formellen Erschwerungen thunlichst hinweggeräumt, insbesondere aber die Motive entfernt würden, deren Bestehen bisher häufig zu Gegensätzen in den Interessen und zu Sonderstellungen geführt hat.

Sollte dieses Ziel bezüglich aller Theilnehmer eines Congresses für jetzt noch nicht zu erreichen sein, so wäre immerhin nicht ausgeschlossen, ja zu empfehlen, eine solche engere Gemeinschaft unter denjenigen Gliedern herbeizuführen, welche sich zu den aufgestellten Principien bekennen.

Was den Punkt der praktischen Ausführbarkeit betrifft, so dürfen die Deutschen Postverwaltungen und die Österreichische Postverwaltung auf die Resultate hinweisen, welche von ihnen durch Gründung und Ausbildung des Postvereins, insbesondere auf den Conferenzen zu Berlin 1851 und zu München 1857 unter Verhältnissen erreicht worden sind, die wegen der Ausdehnung auf die Fahrpost nicht geringe Schwierigkeiten boten.

Ein weiterer Schritt von großer Tragweite, namentlich bei der Anwendung auf die Europäischen Postverhältnisse: die gänzliche Beseitigung des Transitportos, scheiterte auf der Conferenz zu Carlsruhe im Jahre 1866 an dem Widerspruche der Hannöverschen und der Thurn und Taxisschen Postverwaltung; mit deren beiderseitigem Eingehen demnächst auf der Conferenz zu Berlin im Jahre 1867 auch dieser wichtige Schritt erfolgte. Zugleich thaten die Ergebnisse dieser Conferenz dar, daß auch ohne das formelle Band eines in bestimmten Normen constituirten Vereins die Herstellung einer entsprechenden Verkehrsgemeinschaft wohl ausführbar sei.

Als wesentlichste Grundlagen der Berathungen über die neue Gestaltung möchten folgende, hier nur in Kürze angegebene Punkte in Betracht kommen.

1. Das einheitliche Verkehrsgebiet würde vorerst aus folgenden Ländergebieten bestehen.

Europa nebst Russisch-Asien, der Asiatischen Türkei und Egypten, Algerien, den Spanischen Besitzungen in Nord-Afrika, den Canarischen Inseln und Madeira,

ferner aus den Vereinigten Staaten von Amerika, Canada, den sonstigen Britischen Besitzungen in Nord-Amerika und Grönland<sup>4)</sup>.

2. Das Briefporto für den internationalen Austausch innerhalb des ganzen Postbereichs ad 1. betrüge ohne Unterschied des Absendungs- und Bestimmungsortes: . . . . .

. . . . .

9. Jede Postverwaltung bezieht ungetheilt das Porto und die Gebühren, welche in ihrem Gebiete erhoben werden.

Das Transitporto jeder Art, sowohl für den Einzeltransit, als für geschlossene Briefpakete wird abgeschafft.

Sämmtliche Postverwaltungen des obigen Ländergebiets können ihre Correspondenzen zum Einzeltransit an zwischenliegende Gebiete abgeben, oder auch im Transit durch die letzteren nach Bedürfniß und Belieben geschlossene Briefpakete wechseln. Verursacht jedoch die Beförderung oder sonstige postalische Behandlung derselben dem Transitgebiete besondere Kosten, so sind diese auf Verlangen und Nachweis zu erstatten, und zwar durch diejenige Postverwaltung, welche die Briefpakete absendet.

Es werden stets die schnellsten, den Postverwaltungen zu Gebote stehenden Routen gewählt werden. Bei gleicher Beschleunigung auf verschiedenen Routen bestimmt die absendende Verwaltung den Weg<sup>5)</sup>. . . . .

## VI

### *Auszug aus dem Weltpostvertrag vom 5. Juli 1947<sup>6)</sup>*

Les soussignés, Plénipotentiaires des Gouvernements des Pays ci-dessus énumérés, s'étant réunis en Congrès à Paris, en vertu de l'article 13 de la Convention postale universelle conclue à Buenos-Aires le 23 mai 1939, ont, d'un commun accord et sous réserve de ratification, révisé ladite Convention conformément aux dispositions suivantes:

4) Event. die ganze nördliche Hemisphäre, soweit sie Culturländer mit Staats-Postanstalten besitzt, wobei diejenigen Staaten, von denen nur ein Teil in die nördliche Hemisphäre reicht, ganz mit einzubegreifen sein würden.

5) Es läßt sich annehmen, daß bei den meisten Staaten die Abschaffung des Transitportos im Allgemeinen sich in Vortheil und Nachtheil ausgleichen wird. Vielleicht bringt Deutschland bei seiner centralen Lage hierbei einige Opfer. Entschieden aber verliert Belgien, und zwar eine für seine Verhältnisse bedeutende Summe. Die Ausgleichung für Belgien muß aber in dem sub 9 aufgestellten, den kleinen Staaten sehr günstigen Porto-bezugs-Verhältnisse gefunden werden. Reicht dies noch nicht hin, so muß der etwaige Rest des Belgischen Verlustes abgelöst werden, und zwar im Wesentlichen gemeinsam von denjenigen Staaten, welche bei Abschaffung des Transitportos entschieden gewinnen, also: Vereinigte Staaten von Amerika, Italien, Portugal, Oesterreich, Rußland, Schweden, Norwegen, Griechenland, Niederlande etc.

6) Universal Postal Convention, Paris, 5th July, 1947. This Convention has not been ratified by the Government of the United Kingdom. Presented by the Postmaster General to Parliament by Command of His Majesty, July 1948 (Cmd. 7435).

Titre I. – DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE  
Chapitre 1 – Organisation et ressort de l'Union

*Article 1<sup>er</sup> – Constitution et but de l'Union*

1. Les Pays entre lesquels est conclue la présente Convention forment, sous la dénomination d'Union postale universelle, un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances.

2. L'Union a pour but d'assurer l'organisation et le perfectionnement des divers services postaux et de favoriser, dans ce domaine, le développement de la collaboration internationale.

*Article 2 – Relations avec les Nations Unies*

L'Union est mise en relation avec les Nations Unies suivant les termes de l'accord dont le texte est annexé à la présente Convention.

*Article 3 – Nouvelles adhésions. Procédure*

1. Tout Pays souverain peut demander à adhérer en tout temps à la Convention.
2. La demande d'adhésion est adressée par la voie diplomatique au Gouvernement de la Confédération Suisse, et par ce dernier aux membres de l'Union.
3. Le Pays intéressé est considéré comme admis en qualité de membre si sa demande est approuvée par les deux tiers au moins des Pays qui composent de l'Union.
4. Les Pays consultés qui n'auraient pas répondu dans le délai de quatre mois sont considérés comme s'étant abstenus.
5. L'admission en qualité de membre et notifiée par le Gouvernement de la Confédération Suisse aux Gouvernements de tous les Pays de l'Union.

*Article 4 – Convention et Arrangements de l'Union*

1. Le service de la poste aux lettres est réglé par les dispositions de la Convention.  
.....

*Article 5 – Règlements d'exécution*

Les Administrations postales des Pays de l'Union arrêtent d'un commun accord, dans des Règlements d'exécution, les mesures d'ordre et de détail nécessaires à l'exécution de la Convention et des Arrangements.

*Article 7 – Législation intérieure*

Les stipulations de la Convention et les Arrangements de l'Union ne portent pas atteinte à la législation de chaque Pays dans tout ce qui n'est pas expressément prévu par ces Actes.

*Article 10 – Ressort de l'Union*

Sont considérés comme appartenant à l'Union postale universelle:

- (a) les bureaux de poste établis par des Pays de l'Union dans des territoires non compris dans l'Union;
- (b) les autres territoires qui, sans être membres de l'Union, sont compris dans celle-ci parce qu'ils relèvent, au point de vue postal, de Pays de l'Union.

*Article 12 – Arbitrages*

1. En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'Union relativement à l'interprétation de la Convention et des Arrangements ainsi que de leurs

Règlements d'exécution ou de la responsabilité dérivant, pour une Administration, de l'application de ces Actes, la question en litige est réglée par jugement arbitral. A cet effet, chacune des Administrations en cause choisit un autre membre de l'Union qui n'est pas directement intéressé dans l'affaire.

.....

## Chapitre II – Congrès. Conférences. Commissions

### *Article 15 – Ratifications. Mise à exécution et durée des Actes des Congrès*

1. Les Actes des Congrès sont ratifiés aussitôt que possible et les ratifications sont communiquées au Gouvernement du Pays, siège du Congrès, et par ce Gouvernement aux Gouvernements des Pays contractants.

2. Dans le cas où une ou plusieurs des Parties contractantes ne ratifieraient pas l'un ou l'autre des Actes signés par elles, ceux-ci n'en seraient pas moins valables pour les Etats qui les auront ratifiés.

3. Ces Actes sont mis à exécution simultanément et ont la même durée.

4. Dès le jour fixé pour la mise à exécution des Actes adoptés par un Congrès, tous les Actes du Congrès précédent sont abrogés.

## Titre II. – RÈGLES D'ORDRE GÉNÉRAL

### Chapitre Unique

#### *Article 28 – Liberté de transit*

1. La liberté de transit est garantie dans le territoire entier de l'Union.

.....

#### *Article 30 – Suspension temporaire de services*

Lorsque, par suite de circonstances extraordinaires, une Administration se voit obligée de suspendre temporairement et d'une manière générale ou partielle l'exécution de services, elle est tenue d'en donner immédiatement avis, au besoin par télégraphe, à l'Administration ou aux Administrations intéressées.

## Titre III. – DISPOSITIONS CONCERNANT LES CORRESPONDANCES POSTALES

### Chapitre III – Dispositions diverses

#### *Article 72 – Inobservation de la liberté de transit*

Lorsqu'un Pays n'observe pas les dispositions de l'article 28 concernant la liberté de transit, les Administrations ont le droit de supprimer le service postal avec ce Pays. Elles doivent donner préalablement avis de cette mesure par télégramme aux Administrations intéressées.