

Die völkerrechtlichen Vorkriegsverträge

Erich Kaufmann

Professor an den Universitäten München und Bonn

I.

Die ältere Theorie und Praxis nahm an, daß alle Staatsverträge zwischen den kriegführenden Staaten durch den Eintritt des Kriegszustandes *ipso facto* aufgehoben werden. Diese Ansicht, die vor allem darauf beruhte, daß völkerrechtliche Verträge meist nur politische Fragen zum Gegenstand hatten, ist im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts vielfach durchbrochen worden. Daß politische Verträge durch den Kriegszustand erlöschen, blieb unbestritten. Aber abgesehen davon wurde die Vertragsvernichtungstheorie bei der Beurteilung des Einflusses des Kriegszustandes auf internationale Verträge differenzierend auf deren spezifischen Inhalt bzw. auf den Willen der Vertragspartner abgestellt. Diese Differenzierungstheorie fand vor allem Ausdruck in dem vom Institut de Droit International im Jahre 1912 in Oslo angenommenen «Règlement concernant les effets de la guerre sur les traités» (Annuaire de l'Institut de Droit International, Édition nouvelle abrégée, vol. 6, 1929, S. 586 ff.). Hier wird unterschieden zwischen außer Kraft gesetzten Verträgen, nur suspendierten Verträgen und auch während des Kriegszustandes anzuwendenden Verträgen. Bei dieser Differenzierungstheorie, die grundsätzlich von der Vertragserhaltung ausgeht, bedarf es, da hinreichend deutliche objektive Kriterien fehlen, einer friedensvertraglichen Regelung über die Subsumtion der verschiedenen Vertragsarten unter die genannten drei Kategorien. Die Frage ist von Aubin in dem 5. Beiheft der Deutschen Rechts-Zeitschrift (1948), S. 10 f., in vortrefflichen Ausführungen behandelt worden.

Der Versailler Vertrag geht bei bilateralen Verträgen grundsätzlich von der alten Theorie aus, nach der sie im Kriege erlöschen; ihre »Wiederinkraftsetzung« kann jedoch von der beteiligten alliierten Macht verlangt werden

(Art. 289 Abs. 1 und 6). Die Frage multilateraler Verträge ist in den Art. 282 bis 287 kasuistisch und enumerativ geregelt; die Formulierungen lassen nicht erkennen, ob sie durch den Krieg als aufgehoben oder nur als suspendiert angesehen werden.

Die Friedensverträge mit den sogenannten deutschen Satellitenstaaten von 1947 (mit Italien Art. 44 Abs. 1; mit Ungarn Art. 10 Abs. 1; mit Bulgarien Art. 8 Abs. 1; mit Rumänien Art. 10 Abs. 1; mit Finnland Art. 13 Abs. 1) bestimmen:

“Each Allied or associated power will notify Italy [bzw. Roumania usw.] within a period of 6 months from the coming into force of the present Treaty, which of its prewar bilateral treaties with Italy [bzw. Roumania usw.] it desires to keep in force or revive . . .

All such treaties not so notified shall be regarded as abrogated.”

Diese Formulierung, die an die Differenzierungstheorie anknüpft (*to keep in force or revive*), überläßt es der beteiligten alliierten Macht zu entscheiden, ob sie bilaterale Verträge als aufgehoben oder nur als suspendiert ansehen will; mangels der Notifikation gelten die Verträge als erloschen (*abrogated*). Die Friedensverträge von 1947 sagen nichts über multilaterale Verträge; es liegt nahe anzunehmen, daß sie zwischen den kriegführenden Mächten als nur suspendiert gelten; ihre Weitergeltung im Verhältnis zu neutralen Staaten dürfte unzweifelhaft sein.

II.

Mit Deutschland konnte bisher ein Friedensvertrag, der die Frage ausdrücklich regelt, nicht geschlossen werden. Da die Vier Mächte am 5. Juni 1945 »die Oberste Gewalt in Bezug auf Deutschland« übernommen hatten und sie bei der Ausübung dieser Gewalt auch die Interessen der anderen alliierten Mächte zu wahren hatten, oblag es ihnen, die Frage in Erwartung eines Friedensvertrages selbst zu regeln. Dies geschah zunächst durch die Proklamation Nr. 2 vom 20. September 1945 in Section III § 6:

“The Allied Representatives will give directions concerning the abrogation, bringing into force, revival or application of any treaty, convention or other international agreement, or any part or provision thereof, to which Germany is or has been a party.”

Auch hier findet man also die Kategorien der Differenzierungstheorie wieder; es ist aber den Vier Mächten anheim gestellt zu entscheiden, unter welche dieser Kategorien sie die einzelnen Verträge subsumieren wollen. Nach dem Wortlaut und der Praxis der Mächte fallen unter § 6 auch die Verträge mit den neutral gebliebenen Staaten. Der vorhergehende § 5 spricht von “all

matters affecting Germany's relations with other countries"; und in dem folgenden § 7 wird bestimmt, daß mit der bedingungslosen Kapitulation alle diplomatischen, konsularischen und Handelsbeziehungen mit anderen Staaten aufgehört haben zu existieren, daß alle diplomatischen usw. deutschen Beamten im Auslande zurückzurufen sind und daß auf Anordnung der alliierten Vertreter auch alle diplomatischen usw. Vertreter neutraler Staaten aus Deutschland zurückzuziehen sind. Trotz der Formulierung "to which Germany is or has been a party" geht die Proklamation offenbar von der Diskontinuität zwischen dem Deutschen Reich und den auf seinem Gebiete später entstehenden Staaten aus.

Im Anschluß an die New Yorker Außenministerkonferenz haben sodann die Außenminister der drei Westmächte durch Entscheidung vom 29. September 1950 die Grundsätze festgelegt, nach denen die AHK die Vorkriegsverträge des Deutschen Reiches behandeln solle. Am Schluß der Entscheidung heißt es:

« Les mesures prises par les autorités d'occupation conformément à la procédure ci-dessus mentionnée ne préjugeront en rien le règlement de paix et n'auront pas pour effet d'abroger ou de modifier toutes obligations résultant de traités de l'ancien Reich allemand qui n'auraient pas été visés expressément par les mesures en question ».

Der Vorbehalt zugunsten des Friedensvertrages und der Weitergeltung von Verträgen, über die die AHK keine Entscheidung getroffen hat, ist in die endgültige Regelung der Frage durch die Direktive Nr. 6 der AHK vom 19. März 1951 (Journal Officiel 1951, S. 846) nicht aufgenommen. Nach dieser Direktive wird die AHK die anderen Vertragspartner der deutschen Vorkriegsverträge auffordern, ihr mitzuteilen, welche Verträge sie in Kraft zu setzen wünschen; die Bundesregierung kann alsdann auf Grund der ihr von der AHK übermittelten Wünsche mit den betreffenden Regierungen in unmittelbare Beziehungen treten. Wenn auch die Bundesregierung den Wunsch hat, die Verträge in Kraft zu setzen, wird sie dies der AHK mitteilen, welche die Bundesregierung ermächtigt, unmittelbare Verhandlungen mit der betreffenden Regierung aufzunehmen. Wenn beide Teile übereinstimmend die Inkraftsetzung wünschen und auch über das Datum des Inkrafttretens einig sind, wird die AHK erklären, daß der Vertrag auf die Bundesrepublik Anwendung findet und für sie verbindlich ist. Durch diese Erklärung wird die Bundesregierung ermächtigt, eine entsprechende Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Die AHK behält sich jedoch auch für den Fall einer Einigkeit der Vertragsparteien ein Vetorecht vor; und auch wenn die Bundesregierung Einwendungen gegen die Inkraftsetzung der Verträge erhebt, hat die AHK nach Ablauf von 6 Monaten freie Hand.

Die Direktive Nr. 6 bezieht sich nach Wortlaut und Praxis auch auf Verträge mit neutralen Staaten. Es fällt auf, daß sie im Gegensatz zu der Proklamation Nr. 2 und zu den Friedensverträgen von 1947 keine Differenzierungen enthält. Da sich jedoch die Einigung der beteiligten Regierungen auch auf das Datum der Inkraftsetzung beziehen soll, liegt darin zugleich eine Entscheidung darüber, ob die Verträge als aufgehoben oder nur als suspendiert angesehen werden. Die Differenzierung ist Sache der beteiligten Regierungen und letztlich der Entscheidung der AHK vorbehalten.

Die Direktive Nr. 6 ist für das Gebiet der Bundesrepublik an die Stelle des § 6 der Kontrollratsproklamation Nr. 2 getreten und hat insofern diese außer Wirksamkeit gesetzt. Das ist in dem Schreiben der AHK vom 23. Oktober 1954 (AGSEC [52] 476) gelegentlich des Abschlusses der Pariser Verträge für die ganze Kontrollratsproklamation Nr. 2 ausdrücklich festgelegt (vgl. die Drucksache »Die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland, Amtliche Texte«, S. 750).

Nach Art. 1 des Deutschlandvertrages ist nunmehr aber mit dessen Inkrafttreten das Besatzungsregime beendet, das Besatzungsstatut aufgehoben und die AHK aufgelöst. Damit ist auch die Direktive Nr. 6 als aufgehoben anzusehen.

Gegen diese Auffassung kann nicht Teil X Art. 1 des Überleitungsvertrages herangezogen werden. In ihm ist vorgeschrieben, daß die Organe der Bundesrepublik und der Länder gemäß ihrer im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeit befugt sind, von den Besatzungsbehörden erlassene Rechtsvorschriften aufzuheben oder zu ändern, sofern in den Verträgen nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist; bis zu einer solchen Aufhebung oder Änderung sollen jedoch die von den Besatzungsbehörden erlassenen Rechtsvorschriften in Kraft bleiben. Nach Art. 1 Abs. 3 fällt unter diese Rechtsvorschriften auch die amtlich veröffentlichte Direktive. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, daß die Direktive Nr. 6 unter die Bestimmung des Art. 1 falle. Dem ist jedoch nicht so: Art. 1 betrifft offenbar nur materielle Rechtsvorschriften, die einer Aufhebung und Änderung durch die Organe der Bundesrepublik fähig sind. Die Direktive Nr. 6, die nur die Zuständigkeiten und Befugnisse der AHK zum Gegenstande hat, kann aber solcher Aufhebung oder Änderung nicht unterliegen. Diese und andere Direktiven derselben Art müssen vielmehr mit der Auflösung der AHK und der Beendigung des Besatzungsregimes ihre Geltung verlieren, da sie einen Teil des Besatzungsstatuts bilden, das durch Art. 1 des Deutschlandvertrages aufgehoben ist. Auch die Direktiven Nr. 1–5 vom 6. März 1951 (Journal Officiel, S. 797–804) sind unverkennbar Bestandteile des am 6. März 1951 revidierten Besatzungsstatuts. Um die Direktive Nr. 6 aufrecht zu erhalten, hätte es einer ausdrücklichen Bestimmung bedurft,

die den Fundamentalsatz des Art. 1 Abs. 2 des Deutschlandvertrages, nach dem die Bundesrepublik mit dem Wegfall des Besatzungsregimes und der Aufhebung der AHK »die volle Macht eines souveränen Staates über die äußeren und inneren Angelegenheiten« erhält, für die Vorkriegsverträge beiseite schiebt.

III.

Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche Normen nach dem Wegfall der Direktive Nr. 6 maßgebend sind. Nach der Vernichtungstheorie wäre für die Wiederinkraftsetzung eines Vertrages eine Willenseinigung zwischen beiden Regierungen notwendig. Primär stellte auch die Direktive Nr. 6 auf die Willenseinigung der Vertragspartner ab; aber die AHK hatte das Recht, auch bei Einigung der Parteien die Inkraftsetzung zu unterlassen oder bei mangelnder Einigung selbst zu entscheiden. Folgt man der Vernichtungstheorie als der nach dem Wegfall der AHK maßgeblichen, so würde es den beteiligten Regierungen freistehen, ob sie die Wiederinkraftsetzung vereinbaren wollen.

Geht man von der neueren Vertragspraxis aus, die in den Friedensverträgen von 1919 und 1947 zum Ausdruck gekommen ist, so würde die alliierte Regierung das Recht haben, die Wiederinkraftsetzung zu verlangen. So sagt auch *Redlob* im Hinblick auf die den Ersten Weltkrieg beendenden Friedensverträge (*Traité de Droit des Gens*, 1950, S. 108):

« Vu la grande autorité de ces traités de paix, il faut penser que leur thèse constitue un précédent péremptoire et s'impose désormais. En effet, les récents traités de paix avec l'Italie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et la Finlande ont adopté la même manière pour les traités bilatéraux ».

Dagegen wäre jedoch einzuwenden, daß selbst eine markante Vertragspraxis nicht ohne weiteres als Bezeugung eines Völkergewohnheitsrechtes angesehen werden kann, das ohne erneute vertragliche Bestätigung als »geltendes Recht« anzuwenden ist. Auch die Behandlung der Vorkriegsverträge des Deutschen Reiches durch die Besatzungsmächte ist dieser Vertragspraxis nicht gefolgt, indem die Entscheidung letztlich den Besatzungsmächten überlassen wurde; aber die Behandlung der deutschen Vorkriegsverträge durch die Besatzungsmächte beruht auf der Besonderheit der deutschen Lage nach 1945, so daß aus ihr keine allgemeine Regel abgeleitet werden kann. Jedenfalls läßt sich eine aus der Vertragspraxis herzuleitende Norm des Völkergewohnheitsrechtes, die dem Streit der Parteien entzogen ist, nicht behaupten.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die früher allgemein herrschende Vertragsvernichtungstheorie in wachsendem Maße in Theorie und Praxis zu-

gunsten einer differenzierenden Theorie gemildert worden ist. So hatte der Ständige Schiedshof bereits 1910 im britisch-amerikanischen Streit über die Nordatlantischen Fischereirechte im Jahre 1910 entschieden:

« Le droit international, dans son développement moderne, reconnaît qu'un grand nombre d'obligations résultant de traités ne sont pas annulées par la guerre, mais tout au plus suspendues par elle ». (Fontes Juris Gentium, Series A, Sectio 1, Tomus 2, S. 133).

Auf das Règlement des Institut de Droit international wurde bereits hingewiesen. In ähnlicher Weise sagt auch O p p e n h e i m - L a u t e r p a c h t, International Law, 7. Aufl. 1952, S. 302:

"The doctrine was formerly held, and is even nowadays held by a few writers, that the outbreak of war ipso facto cancels all treaties previously concluded between the belligerents, excepting only those concluded especially for war. But the vast majority of modern writers on International Law have abandoned this standpoint, and the opinion is pretty general that war by no means annuls every treaty."

und bei l'H u i l l i e r, *Éléments de Droit International Public*, 1950, S. 215 heißt es:

« Cette solution radicale [scil. Die Vertragsvernichtungstheorie], qui se justifiait à une époque où la fonction essentielle, sinon exclusive, des traités consistait à régler les relations économiques ou politiques mutuelles de deux États, est inconciliable avec le développement et la complexité actuels des relations conventionnelles entre les membres de la société internationale et, plus spécialement, avec la multiplication des traités-lois collectifs ».

Entscheidungen internationaler Gerichte liegen, abgesehen von der erwähnten Entscheidung des Ständigen Schiedshofes, nicht vor. Es gibt jedoch eine reiche Rechtsprechung nationaler Gerichte, die naturgemäß sehr abweichende Entscheidungen aufweist; die nationalen Urteile können daher nicht als Bezeugungen eines internationalen Gewohnheitsrechtes angesehen werden. Immerhin ist diese nationale Rechtsprechung bedeutungsvoll, weil die nationalen Gerichte bei dem Fehlen vertraglicher oder gewohnheitsrechtlicher Normen genötigt waren, in der »Natur der Sache« liegende Normen zu finden, nicht zu erfinden, um sie ihren Entscheidungen zugrunde zu legen. Im Anschluß an diese Judikatur ist das wissenschaftliche Schrifttum bemüht gewesen, die von den nationalen Gerichten entwickelten gesunden Gesichtspunkte für das internationale Recht fruchtbar zu machen; es wird auf den Willen der Parteien bzw. auf den spezifischen Inhalt der Verträge abgestellt.

Mit dem sogenannten »Parteiwillen« hat es seine eigene Bewandnis. Wenn er in dem Vertrage einen deutlichen Ausdruck gefunden hat, wie bei Verträgen, die gerade den Kriegszustand regeln wollen, so ist nicht fraglich,

daß der Eintritt des Kriegszustandes sie nicht nur nicht aufhebt, sondern ihre Anwendung fordert. Meist aber ist der »Wille der Parteien« beim Vertragsschluß nicht auf alle möglichen künftigen Ereignisse gerichtet; erst der spätere Eintritt der Ereignisse gibt zu Zweifeln darüber Anlaß, was »gewollt« war, oder richtiger: was die Parteien gewollt hätten, wenn sie an diese Ereignisse gedacht hätten. Wenn man von »Parteiwillen« spricht, meint man daher meist nicht, was die Parteien in ihren wirklichen, aktuellen Willen aufgenommen haben, sondern ihren »vernünftigen« Willen, d. h. das, was sie »vernünftigerweise« gewollt hätten, wenn sie an das spätere nicht vorbedachte Ereignis gedacht hätten. Nicht der wirkliche, sondern der vernünftige Parteiwille ist entscheidend. Es besteht daher zwischen der Abstimmung auf den »Parteiwillen« und auf den »spezifischen Inhalt der Verträge« kein Unterschied; beides verweist im Grunde auf die »Natur der Sache«, d. h. auf die spezifische innere Gesetzlichkeit der verschiedenen Vertragstypen.

Wenn die Vertragsvernichtungstheorie durch die Differenzierungstheorie gemildert wurde, so hat das seinen Grund darin, daß die völkerrechtlichen Verträge einen sehr viel reicheren Inhalt haben als zur Zeit der Herrschaft der Vertragsvernichtungstheorie und weil bei den lokalisierten Kriegen mit begrenztem Kriegsziel des 19. Jahrhunderts keine Vernichtung aller vertraglichen Verpflichtungen zwischen den Kriegführenden, unter Umständen sogar keine Suspendierung während des Kriegszustandes der Sachlage zu entsprechen schien. Bei den universalen Kriegen mit unbegrenztem Kriegsziel des 20. Jahrhunderts lag es jedoch nahe, von einer globalen Vernichtung der vertraglichen Beziehungen zwischen den Kriegführenden als Regel auszugehen und die Wiederherstellung der vertraglichen Beziehungen dem Friedensvertrage unter weitgehender Berücksichtigung des Willens der Siegermächte zu überlassen. So ist es verständlich, freilich nicht ganz richtig, wenn Charles R o u s s e a u in seinen *Principes généraux du Droit international public*, 1951, S. 566, geradezu behauptet, daß seit dem Ersten Weltkriege ein « retour au principe de l'effet abrogatoire absolu » stattgefunden habe. Es erscheint zutreffender, wenn l'H u i l l i e r, S. 214, sagt:

« ... le règlement d'une guerre comporte, le plus souvent, une revision générale des relations qui existaient antérieurement entre les États en conflit et qui ne correspondent plus aux nouvelles conditions d'équilibre que le rétablissement de la paix créera entre ces États ».

Es ist möglich, daß ein bald nach 1945 geschlossener Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Kriegsgegnern ähnliche Lösungen gefunden hätte wie die Friedensverträge nach 1919 und von 1947. Seitdem ist aber mehr als ein Jahrzehnt vergangen, und es sind trotz des Fehlens eines

Friedensvertrages wieder normale politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit den westlichen Mächten angeknüpft worden. In dieser Lage ist weder Raum für die Vertragsvernichtungstheorie noch für eine Lösung nach dem einseitigen Willen der siegreichen Mächte. Der heutigen Lage entspricht nur eine Lösung, die im Anschluß an die Differenzierungstheorie auf die besondere Eigenart der Verträge abstellt und die das Erhaltenswerte oder gar die Erhaltung Fordernde wieder aufleben läßt. Daher werden die Gesichtspunkte, die die Differenzierungstheorie im Anschluß an die nationale Rechtsprechung erarbeitet hat, praktisch bedeutungsvoll.

So fordert Sibert in seinem *Traité de Droit international public*, Tome 2, 1951, S. 353 f., für das Wiederaufleben von Vorkriegsverträgen die Berücksichtigung des « principe des droits acquis et de leur respect ». Unter Berufung auf eine amerikanische und eine englische Entscheidung führt er aus:

« Les accords entre États qui stipulent le droit d'acquérir et de détenir la propriété entendent bien, eux aussi, créer des situations permanentes; et la guerre ne peut pas anéantir le droit à la propriété acquise par permission du traité ».

und

« Ce qui est vrai du respect dû (sur la base du traité antérieur) à la propriété ne le sera pas moins s'il s'agit des libertés reconnues dans ce traité à l'individu ».

In der von ihm herangezogenen Entscheidung des Supreme Court der Vereinigten Staaten hieß es:

« de l'avis de la Cour, les traités qui stipulent des droits permanents et des arrangements généraux . . . ne s'éteignent pas par la survenance de la guerre et sont, tout au plus, suspendus pendant sa durée ».

In ähnlicher Weise sagte l'Huillier, S. 216 :

« L'effet extinctif de la guerre est total pour les traités qui ont été conclus en considération e x c l u s i v e des relations pacifiques a c t u e l l e s des parties ».

während

« les traités qui doivent être réputés avoir été conclus en considération des relations pacifiques t a n t a c t u e l l e s q u e f u t u r e s des parties sont simplement suspendues, dans les rapport entre États ennemis, pendant la durée des hostilités ».

Ähnlich auch Oppenheim-Lauterpacht, S. 304:

“Political and other treaties concluded for the purpose of setting up a permanent condition of things, including vested proprietary rights of nationals, are not ipso facto annulled by the outbreak of war.”

Diese Prinzipien dürften dem »vernünftigen Willen« der Parteien entsprechen, weil sie in der »Natur der Sache« begründet sind. Wir haben es daher mit einem »allgemeinen Grundsatz des Rechtes« zu tun, der beim Fehlen vertraglicher und gewohnheitsrechtlicher Normen unmittelbar Anwendung findet.