Völkerrecht

Von

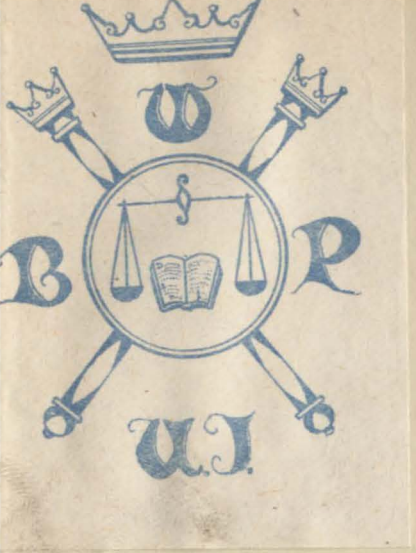
Dr. Julius Hatschek





Leipzig Erlangen

A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung Dr. Werner Scholl



XII - 1923 - Holv

Linw. 4428

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO

VÖLKERRECHT

ALS SYSTEM RECHTLICH BEDEUTSAMER STAATSAKTE

VON

DR. J. HATSCHEK
UNIVERSITÄTSPROFESSOR IN GÖTTINGEN

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806148161

LEIPZIG 1923 ERLANGEN
A. DEICHERTSCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
Dr. WERNER SCHOLL

Abkürzungen.

AJIL.	= American Journal of International law.
DrRT.	= Drucksachen des deutschen Reichstags.
Fleischmann VöRQ.	= Fleischmann, Völkerrechtsquellen 1905.
LQR.	= Law Quarterly Review.
RDJ.	= Revue de droit international et de legislation comparée.
RGBl.	= Deutsches Reichs-Gesetzblatt.
RGDIP.	= Revue générale de droit international public.
Ri. di dir. inter.	= Rivista di diritto internazionale.
RV.	= Deutsche Reichsverfassung.
VFr.	= Versailler Friedensvertrag.
VöS.	= Völkerbundssatzung.
ZiR.	= Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht.
ZVöR.	= Zeitschrift für Völkerrecht.

Unter den bekannten Lehr- und Handbüchern des Völkerrechts sind im folgenden gemeint:

Bonfils, Manuel de droit public. Bd. I—II, 8. Aufl., herausgegeben von Fauchille, 1922/23.

Despagnet, Cours de droit internat. public. 4. Aufl., herausgegeben von de Boeck, 1910.

Hall, A treatise on internat. law. 7. Aufl., herausgegeben von Pearce Higgins, 1917.

Hershey, The essentials of internat. public law, 1912.

Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts. 4 Bde., 1885—1889.

v. Liszt, Das Völkerrecht. 11. Aufl., 1918.

de Louter, Le droit internat. public positiv. Carnegie Endowment for internat. Peace. Bibl. internat. de droit de Gens (3). T. 1, 2, 1920.

Nys, Le droit internat. Les principes, les theories, les faits. 3 Bde., 2. Aufl., 1912.

Oppenheim, Internat. Law. A treatise. 2 Bde., 2. Aufl., 1912. I. Bd., 3. Aufl., 1920.

Rivier, Principes du droit des gens. 2 Bde., 1896.

Ullmann, Völkerrecht. Neubearbeitung von 1908.

Westlake, Internat. Law. 2. Aufl., I. Bd., 1910, II. Bd., 1913.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Teil. Die Grundlagen des Völkerrechts.

I. Abschnitt. Das Völkerrecht als Rechtsordnung.

§ 1. Das Völkerrecht (Begriff und Rechtsgeltung) 1
§ 2. Quellen des Völkerrechts 8
§ 3. Völkerrecht und Landesrecht 12

II. Abschnitt. Die Subjekte des Völkerrechts.

§ 4. Staaten und Staatenverbindungen 20
§ 5. Völkerrechtssubjekte mit beschränkter Geschäftsfähigkeit: Die protegierten Staaten 43
§ 6. Die Mandatsländer (Art. 22 VöS.) 55
§ 7. Neutralisierte Staaten 62
§ 8. Der Papst 72

III. Abschnitt. Die völkerrechtlichen Vertreter der Rechtssubjekte.

§ 9. Die Staatshäupter 78
§ 10. Gesandte, Kongresse und Konferenzen 86
§ 11. Die Konsuln 97
§ 12. Andere völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten (insbesondere: Internationale Kommissionen, das Heer im friedlich besetzten Gebiet, das Staatsschiff, das Kriegsschiff) 112

II. Teil. Das System der völkerrechtlich bedeutsamen Staatsakte.

§ 12a. Zur Systematik des Völkerrechts (besonders die „Grundrechte" des Völkerrechts) 121

I. Abschnitt. Die Völkerhandlungen.

§ 13. Die europäische Staatengesellschaft und das europäische Konzert 127
§ 14. Die Monroedoktrin 131
§ 15. Der Völkerbund 138
§ 16. Die völkerrechtliche Anerkennung und die Aufnahme von Staaten in den Völkerbund 144

II. Abschnitt. Völkerrechtshandlungen.

§ 17. Die Völkerrechtshandlungen der staatlichen Gebietshoheit . . 150
§ 18. Die völkerrechtlichen Schranken der staatlichen Gebietshoheit 178
§ 19. Die Völkerrechtshandlungen der staatlichen Jurisdiktion . . 213

III. Abschnitt. Die Völkerrechtsgeschäfte.

§ 20. Die völkerrechtlichen Verträge 227
§ 21. Allianz- und Garantieverträge 243

Seite

§ 22. Meistbegünstigungsverträge 258
§ 23. Die Verwaltungsgemeinschaften, insbesondere die internationale Organisation der Arbeit 264
§ 24. Internationale Spruchgemeinschaften. (Internationale Schiedsgerichte und ständiger internationaler Gerichtshof im Haag) . 273
§ 25. Krieg. Kriegserklärung und Verbot des Überfallskriegs . . . 286
§ 26. Mediation (Art. 15 VöS.) und Intervention (Art. 10, 11, 17 VöS.) 297
§ 27. Die Mittel der Kriegführung 305
§ 28. Die Neutralität und ihre Rechtswirkungen 319
§ 29. Der Friedensschluß 363
§ 30. Der Wirtschaftskrieg, seine Mittel und seine Beendigung . . 374

IV. Abschnitt. Völkerrechtsdelikte.

§ 31. Das völkerrechtliche Delikt und die völkerrechtliche Haftung des Staats 385
§ 32. Die einzelnen deliktischen Tatbestände 391
§ 33. Nationaler Schutzanspruch und internationaler Vollstreckungsanspruch 399
Sachregister 410

I. Teil.

Die Grundlagen des Völkerrechts.

I. Abschnitt: Das Völkerrecht als Rechtsordnung.

§ 1. Das Völkerrecht (Begriff und Rechtsgeltung).

Literatur: Heilborn, Grundbegriffe des VöR. S. 3—97.; Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts 1877; Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899; v. Bar, Archiv für R.- und W.-Philosophie VI, 145ff.; Schoen, ebendort VIII S. 287ff; E. Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus 1911; W. Kaufmann, Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben 1899; F. Stoerk, Völkerrecht und Völkercourtoisie in der Festgabe für Laband 1908 I S. 2; Huber, im J. ö. R. IV, 56ff; Niemeyer in Z. i. R. XX, 1ff; Oppenheim I § 1—25; O. Mayer, A. ö. R. XXXIX 1ff.; Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts 1920; Verdross in Z. i. R. XIX, 65ff.

Das Völkerrecht ist eine auf Koordination beruhende Rechtsordnung, welche die Beziehungen von Staaten insofern regelt, als ein Staat dem anderen als gleichberechtigtes Subjekt der Staatengesellschaft entgegentritt.

I. Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung.

Es gibt Leugner des Völkerrechts, welche ihm die Rechtsnatur deshalb absprechen, weil es keine Zwangsgewalt über den Staaten gäbe und keine überstaatliche gesetzgeberische Gewalt. Diese Leugner des Völkerrechts verkennen das Wesen der auf Koordination beruhenden Rechtsordnung, welche das Völkerrecht darstellt (siehe darüber weiter unten). Zudem ist es, wie wir noch gleich zeigen werden, unrichtig, daß dem Völkerrecht keine Zwangsgewalt zur Seite steht. Nur das ist richtig, daß es eine andere Art des Zwangs ist, als wir sie in der innerstaatlichen Rechtsordnung finden. Die Mehrzahl der Schriftsteller steht demnach auf dem Standpunkt, daß das Völkerrecht eine Rechtsordnung ist. Nur über den Grund der Rechtsverbindlichkeit oder Geltung besteht Streit. Es lassen sich folgende zwei Haupttheorien (mit begleitenden Varianten) feststellen, die wir als Rechtsüberzeugungstheorie und Willenstheorie auseinanderhalten.

Die Vertreter der Rechtsüberzeugungstheorie gehen von der Ansicht aus, daß die Überzeugung von der Notwendigkeit eines die Staaten verbindenden Rechts, in den einzelnen die Völkergemeinschaft bildenden Staaten lebe und von diesen Staaten als Rechtsgenossen getragen werde. Dieser Rechtsüberzeugung der Staaten, wie sie in deren Staatspraxis und in Verträgen zum Ausdruck kommt, legen jene Völkerrechtslehrer eine rechtschaffende Kraft bei. Eine Spielart dieser Rechtsüberzeugungstheorie ist die (in neuester Zeit namentlich von v. Bar) vorgetragene Ansicht, welcher diese Rechtsüberzeugung in der Natur der

Sache verwirklicht sieht. Diese stelle jene höhere Idee dar, welche das Völkerrecht in seinen Grundlagen unabhängig mache von der Willkür der dem Völkerrecht unterliegenden Einzelstaaten („der größte Teil völkerrechtlicher seit langer Zeit unbezweifelter Rechtsnormen. . . . ist einfach aus der vernünftigen Erwägung der Natur der Sache, aus dem Naturrecht hervorgegangen"). Diese Ansicht von v. Bar, die selbst auf die Natur der Sache verweist, ist nicht neu, sondern von den alten Naturrechtslehrern bereits vorgetragen. Sie leidet an der Unbestimmtheit des Begriffs der „Natur der Sache", die sich als objektiver Rechtsmaßstab nicht verwenden läßt.

Der Rechtsüberzeugungstheorie stellt sich die Willenstheorie gegenüber. Ein Hauptvertreter derselben ist Georg Jellinek, dem sich Heilborn und Schoen an die Seite gestellt haben. Die Rechtsgeltung des Völkerrechts ruhe im letzten Grunde auf der Selbstverpflichtung jedes Staats, dem, was man für Völkerrecht hält, unterworfen zu sein.

Besonders scharf spricht Schoen dies aus: die Völkerrechtssätze „sind zwar Sätze, die für jeden Staat nur gelten, weil und solange er will, aber sie gelten für jeden Staat doch immer nur unter der Voraussetzung, daß auch andere Staaten sie wollen, sie bestehen nur als gemeinsames Recht." Eine übertreibende Form der Willenstheorie ist die von Wenzel (Jurist. Grundprobleme I S. 410 [1921]: das innerstaatliche Gesetz sei der Geltungsgrund des Völkerrechts). Daher gibt es notwendig soviel koordinierte Völkerrechtsordnungen, als es verschiedene Gesetzessysteme oder Staaten gibt. Trotzdem Wenzel (a. a. O. S. 434f.) zwischen sich und Zorn einen dicken Strich zieht, finden wir m. E. dennoch in Wenzels Auffassung nur eine Wiederholung der von Zorn (StR. d. Deutschen Reichs I 495ff.) geäußerten Meinung, daß das Völkerrecht als Recht eigentlich nur sog. „äußeres Staatsrecht" sei.

Die Vertreter dieser Willenstheorie schalten nicht die gemeinsame Rechtsüberzeugung aus, aber sie legen ihr nicht die Bedeutung einer Rechtsquelle bei. Diese sei bloß der sich äußernde Staatswille. Die Rechtsüberzeugung liege hinter dieser Quelle zurück, sei wichtig, weil sie den Willen der Staaten leitet, aber sie sei nicht die Quelle selbst. Warum? Weil sie nicht „äußerlich" zutage trete und man rechtlich also äußerlich nur an das gebunden sei, was in der Außenwelt existiere. Diese Anschauung überträgt in unzulässiger Weise Verhältnisse des Individuums auf das Staatsleben. Der Staat, der nur in seinen Organen in die Außenwelt tritt, kann niemals bloß „innerlich" eine Rechtsüberzeugung haben. Hat er sie, so hat er sie nur durch seine Organe und diese können immer nur in der Völkerrechtsordnung und nur äußerlich ihre Rechtsüberzeugung bekannt geben, was aber auch gleichzeitig vom Standpunkte des einzelnen Staates „innerlich" ist. Jener Einwand ist also hinfällig. Der Willenstheorie ist aber außerdem noch besonders entgegenzusetzen und entgegengehalten worden, daß sie in letzter Linie alles auf den Willen des Einzelstaats abstelle, der im entscheidenden Moment, wenn ihm die Rechtsordnung des Völkerrechts nicht paßt, davon abgehen könnte. Diese

Konsequenz zieht z. B. auch eine Theorie (E. Kaufmann), welche als Richtmaßstab für die Gebundenheit des Staats an das Völkerrecht bloß das Grundrecht jedes Staats auf Selbsterhaltung ansieht und dementsprechend zuguterletzt in den Satz ausmündet: „Nur wer kann, darf." Der Staat darf also im Völkerrecht alles das, wozu er die Macht hat. Diese Theorie ist nur eine Übertragung des von Hobbes geschilderten vorstaatlichen Naturzustandes auf das Völkerrecht. Hobbes riet wenigstens an und zeigte die Wege, um aus diesem elenden Naturzustand herauszukommen: nach jener Völkerrechtstheorie aber soll die Welt immer in jenem Völkernaturzustand verharren und das soll das Wesen der Völkerrechtsordnung als Koordinationsordnung immer bleiben! Denn „nicht die „„Gemeinschaft frei wollender Menschen"", sondern der siegreiche Krieg ist das soziale Ideal".

Eine dritte Theorie, welche die Rechtsüberzeugung ganz ausschaltet und alles bloß auf den Willen der Staaten abstellt, ist die namentlich von Triepel (dann aber von Italienern, wie Anzilotti in Rivista di diritto intern. I, S. 38ff.) vertretene Vereinbarungstheorie. Die Vereinbarung ist eine wichtige Quelle des innerstaatlich öffentlichen Rechts, wodurch namentlich zwei Gemeinwesen sich verpflichten, immer dasselbe als Recht zu wollen; namentlich im Verhältnis von Kommunalverbänden trifft dies zu (siehe mein Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts[2] 1922, S. 56).

Die Vereinbarung wird hier zur Rechtsquelle, weil sie von dem staatlichen Recht als solche anerkannt wird. Nach Triepel soll sie auch eine Quelle des Völkerrechts und zwar die einzige Quelle des Völkerrechts sein. Indem ein Staat mit einem andern eine solche Vereinbarung schließe, schaffe er objektives partikuläres Völkerrecht, welches die vereinbarenden Staaten binde, indem jeder, der so verbundenen Staaten nicht mehr von seinem eigenen Willen abhänge (wie das die Selbstverpflichtungstheorie will), sondern von dem „zu einer Willenseinheit durch Willenseinigung zusammengeflossenen Gemeinwillen", wie er in der Vereinbarung zutage träte.

Die Vorstellung eines solchen „zusammengeflossenen Gemeinwillens" ist, sofern man nicht an das Vorhandensein einer alle Staaten umfassenden civitas maxima glaubt (Triepel tut es nicht), völlig unfaßbar. Ohne die Annahme eines einheitlichen Subjekts, welches die Staatengemeinschaft darstellen müßte, schwebt ein solcher „zusammengeflossener Gemeinwille" vollständig in der Luft. Die Vereinbarung ist, wie wir noch sehen werden, zweifellos eine Quelle des Völkerrechts, aber nur deshalb, weil das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht sie als solche anerkennt. Ein solches völkerrechtliches Gewohnheitsrecht verwirft aber Triepel als Rechtsquelle überhaupt. Die Vereinbarung steht nach Triepel am Anfange des Völkerrechts. — Sie soll das Völkerrecht, wenn auch nur als partikuläres, aus dem

Nichts hervorzaubern können. Fragt man nun nach dem Grunde der Kraft, die ihr innewohnen soll, so könnte er doch nur in einer Rechtsordnung gelegen sein, die der Vereinbarung diese Kraft beilegt. Aber diese Rechtsordnung soll von der Vereinbarung erst geschaffen werden. Kurz, es ist das alte Bild von Münchhausen, der sich an seinem eigenen Schopf aus dem Sumpfe herauszieht.

Nach dem Vorhergesagten können wir die Ansicht nicht teilen, daß die Willenstheorie in ihren drei Formen, nämlich als Selbstverpflichtungs-, Macht- oder Vereinbarungstheorie, die Geltung des Völkerrechts hinreichend begründet. Man wird wohl bei der alten Rechtsüberzeugungstheorie bleiben müssen, und sie genügt auch vollkommen, ohne daß die Natur der Sache herangezogen zu werden braucht. Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung, weil es die auf der Überzeugung der Rechtsgenossen (Staaten) ruhenden Normen für das äußere Verhalten jener Rechtsgenossen vorschreibt.

Aber es fehlt noch ein charakteristisches Merkmal des Rechts: der Zwang. Steht auch dieser der Völkerrechtsordnung zur Seite? Man wird dies wohl bejahen müssen.

Zunächst ist der Rechtszwang als solcher — auch abgesehen von der Länderexekution der Völkerbundssatzung (Art. 16 I) — in der Selbsthilfe gegeben, welche das Völkerrecht in mannigfachen Ausgestaltungen, insbesondere in der Form des Krieges als zulässig anerkennt. Dazu kommt ein wirtschaftlicher Zwang, welcher, je inniger die Kulturaustauschbeziehungen die einzelnen Staaten der Völkergemeinschaft miteinander verbinden, um so nachhaltiger wird und jetzt sogar in Gestalt des Wirtschaftskrieges durch den Völkerbund legalisiert ist (s. im II. Teil, III. Abschnitt). Außer dem wirtschaftlichen Zwang gibt es noch einen sozialen Zwang, der aus der Koordination der Staaten herauswächst, denn

II. die Völkerrechtsordnung ist eine auf Koordination ruhende Rechtsordnung, welche die Staatengesellschaft voraussetzt (s. § 13). — Der Gegensatz hierzu ist die gewöhnliche, auf Subordination ruhende Rechtsordnung, nämlich die staatliche, wo ein höchster Wille den Rechtssatz befiehlt. Eine solche Rechtsordnung stellt die Völkerrechtsordnung nicht dar. Es gibt keine civitas maxima, wie sie der alte Naturrechtslehrer Wolff als Regulativprinzip des Völkerrechts annahm, also keinen Völkerbundesstaat, dessen Errichtung übrigens das Grab der Völkerrechtsordnung wäre, da diese notwendig zur Staatsrechtsordnung werden müßte. Das Völkerrecht ist sonach eine auf Koordination, d. h. auf Anerkennung der Staaten als gleichberechtigter Subjekte des Völkerrechts beruhende Rechtsordnung.

Die Folge davon ist, daß die einander als gleichberechtigt anerkennenden Staaten Organisationen in ihrem Innern schaffen, welche parallel eingerichtet sind. In jedem Staate gibt es ein Staatsoberhaupt, das die

völkerrechtliche Vertretung nach außen selbst und durch andere Hilfsorgane teils im Inland, teils im Ausland (Gesandten, Konsuln) leitet. Diese Parallelorganisation löst, ohne daß eine vertragliche Bindung notwendig wäre, parallele Normen in den Staaten aus, so daß der Gesandten- und Oberhauptschutz, den das Völkerrecht fordert, heute zu den unbestrittensten Sätzen des Völkerrechts gehört. Wie ist das zu erklären? Jeder Staat erläßt zunächst für sein Gebiet die nötigen Rechtsnormen, welche die Parallelorganisation schaffen und sie mit Rechtsnormen versehen, nach welchen sie wirken sollen. Deshalb wirken diese Rechtsregeln auch für den parallel organisierten Staat?! Als Rechtsnormen keineswegs, wohl aber als Sozial- oder Konventionsregeln. Jeder Staat fühlt sich durch die parallelen Normen des Nachbars, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich gebunden. Das hodie mihi cras tibi gilt im Verhalten der Staaten als Sozialwesen ebenso wie im Verhältnis der Einzelmenschen zueinander. Der Gedanke der Gegenseitigkeit ist die Wurzel aller sozialen Gemeinschaft (vgl. Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre 1922 S. 417ff.).

Auch im Verhältnis der Einzelstaaten ist die Gegenseitigkeit die Triebfeder des sozialen Verhaltens der Einzelstaaten zueinander, die durch sie geschaffenen Normen wirken aber in das Gebiet des Nachbarstaats nicht als „ein gemeinsames Recht", wie dies Schoen (a. a. O. S. 20f.) annimmt, sondern als Konventionalregel.

Aus langgeübten Konventionalregeln erwächst, wenn sie in die Rechtsüberzeugung der Genossen der Völkergemeinschaft übergehen, zunächst partikuläres Gewohnheitsrecht, welches zwei oder mehrere Staaten verbindet, um dann mit der Zeit in allgemeines Gewohnheitsrecht, das alle Staaten der Völkergemeinschaft verbindet, überzugehen.

Nicht bloß durch Parallelorganisation und die sie erfüllenden Normen kann ein sozialer Zwang in das Nachbargebiet ausgestrahlt werden, sondern auch durch Parallelgesetzgebung. Wie nahe mitunter solche Parallelgesetzgebung einem völkerrechtlichen Vertrage kommt, mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Kanada und die Vereinigten Staaten haben schon seit den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts durch reziproke Gesetzgebung (reciprocity legislation) beiden Teilen nützende Anstalten getroffen, als ob sie sich zu einem Verwaltungsverein zusammengefunden hätten, beide bauen z. B. gemeinsame Brücken, wozu in beiden Gemeinwesen parallele Gesetze ermächtigen, ja sogar gemeinsame Zollbegünstigung und Zolltarife ohne irgendwelche Vertragsvereinbarung — die nur schwer zu erzielen wäre wegen des Widerstandes auf seiten des amerikanischen Senats — wurden ins Auge gefaßt (siehe Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies 1894, S. 232ff., 276f.).

Wie auf dem Grundgedanken des sozialen Zwangs, den eine Parallelorganisation oder eine parallele Gesetzgebung in einen völkerrechtlichen

Nachbarstaat ausstrahlt, das Wesen der Realunion beruht, wie dadurch ferner die Begründung des Bundesstaats zu erklären ist, wird noch im folgenden zu zeigen sein (weiter unten § 4).

Hier sei nochmals betont, daß Parallelorganisation und Parallelgesetzgebung in dem einen Staat als Rechtsnorm für diesen Staat wirkt, dem Nachbarstaat aber, der mit einer parallelen Organisation oder einer parallelen Gesetzgebung ausgestattet ist, als Konventionalregel gilt und auf ihn einen sozialen Zwang zum Beibehalten seiner eigenen Parallelorganisation und Parallelgesetzgebung ausübt.

Es bleibt nun übrig, den Unterschied zwischen Konventional- und Rechtsregeln kurz zu erwähnen. (Vgl. meine Abhandlung im J. ö. R. III, 1ff.)

Konventionalregeln unterscheiden sich von Rechtsnormen dadurch, daß sie von keiner autoritativen Rechtsquelle erzeugt sind und daß sie keinen von Staats wegen anerkannten psychischen Zwang als Sanktion haben. Ein rein sozialer Zwang besteht. Dadurch unterscheiden sie sich auch vom Gewohnheitsrecht, dessen Vorläufer sie unter Umständen sind, wenn sie sich durch lange Übung dazu auswachsen. In solchen Konventionalregeln leben wir alle, die wir ins sog. gesellschaftliche Leben eintreten. Das Staats- und Völkerrecht kann ihrer als Ergänzung der Rechtsordnung nicht entraten. So ist denn ein großer Teil dessen, das wir heute Völkerrecht nennen, ehe es in die Rechtsüberzeugung der Mitglieder und Völkergemeinschaft eingeht, eine Konventionalregel. Sie wird in hundert Fällen befolgt, im 101. Falle nicht, wenn es den Beteiligten auf Grund vorgenommener Interessenabwägung nicht mehr paßt. Desgleichen finden sich im Staats- und Verwaltungsrecht solche Konventionalregeln. Man spricht dann von Staats- und Verwaltungspraxis oder Routine. Die Verwaltungsroutine namentlich bildet eine wichtige Ergänzung unseres Verwaltungsrechts. Man denke nur z. B. an den großen Spielraum, den im preußischen Schulrecht die Verwaltungsroutine, oder wie sie hier heißen, die „schultechnischen" Rücksichten beanspruchen. Ähnlich gehört ein guter Teil von dem, was man gemeiniglich Polizeirecht nennt, hierher. In England beruht das ganze System der Ministerverantwortlichkeit, die Stellung des Kabinetts, wie Minister kommen und gehen, auf solchen Konventionsregeln. Und das Verhältnis von Mutterland zu den englischen Selbstverwaltungskolonien wird ebenfalls durch Konventionsregeln bestimmt (s. weiter unten). Das Gemeinsame aller dieser Regeln ist, daß sie in normalem Zustande beinahe die gleiche Kraft haben, wie die auf rechtlichem Zwange beruhenden Normen. Die völkerrechtliche Courtoisie ist die Hauptquelle für die Erzeugung der internationalen Konventionalregeln (s. darüber weiter unten).

III. Das Völkerrecht regelt nur die Beziehungen von Staaten.

Daraus folgt, daß aus völkerrechtlichen Verträgen nur Staaten, nicht Individuen Rechte ableiten können.

Beispiele: Wenn z. B. während des Kulturkampfes einem Bischof die Benutzung des Bischofspalastes gesperrt wurde, welche ihm auf Grund der Bulle „de salute animarum", einem völkerrechtlichen Vertrag mit der Kurie, zusteht, so kann er deswegen nicht vor einen ordentlichen Richter gehen. Aus jenem Konkordat zwischen Kurie und Staat hat nur die Kurie Rechte auf die Benutzung des Bischofspalastes erworben, nicht der Bischof (siehe E. RG. in ZS. II, 340ff.). Wenn in einem völkerrechtlichen Vertrage dem Importeur von

Waren in einen anderen Staat Prämien zugesichert sind, so hat aus diesem Vertrage als Rechtstitel nur der Staat Rechtsansprüche erworben, dem der Importeur angehört. Keineswegs kann der Importeur selber Rechtsansprüche gegen den anderen Staat erheben. Entsch. d. RG. in ZS. XXXVI, 183: Die Bestimmung der Elbeschiffahrtsakte und der Additionalakte über die Instandhaltung des Flußbettes verpflichten nur die kontrahierenden Staaten. Keineswegs erwachsen aus diesem Vertrage Privatpersonen Schadensersatzrechte, wenn Schiffe jener Privaten durch Schiffahrtsinterressen (die dem völkerrechtlichen Vertrage gemäß zu beseitigen waren) beschädigt worden sind.

Da das Völkerrecht nur zwischen Staaten gilt, können Verletzungen des Völkerrechts nur den verletzenden Staaten gegenüber geltend gemacht werden, niemals aber an den Untertanen, die im Auftrage ihrer Staatsgewalt das Völkerrecht verletzen, geahndet werden.

Im Völkerrecht wird nämlich das Individuum vom Staate, dem es (durch Staatsangehörigkeit, Wohnsitz) zugehört, absorbiert. Aus dieser Absorption ergeben sich folgende Grundsätze:

a) von keinem Staate kann die Ausweisung seiner Angehörigen verlangt werden. Dagegen aber

b) darf kein Staat seine Angehörigen ausweisen (vgl. dazu die wichtige Folgerung für die Interpretation des § 3 unseres Freizügigkeitsgesetzes von 1867, s. mein Lehrb. d. D. u. Preuß. Verw.-Rechts[2] S. 173),

c) Staatsangehörige haben im Völkerrecht selten Partei- oder Prozeßrollen (Ausnahme: vor dem intern. Prisenhof, ferner Gewerkschaften nach dem Versailler Friedensvertrag, s. weiter unten § 23 III).

d) Es gibt keine Kriegsverbrechen der Individuen. Bloß Staaten können Völkerrechtsdelikte begehen (Ausnahme: Piraterie, von der man sagt, daß sie auch von Individuen als Völkerrechtsdelikt begangen werden könne; s. aber weiter unten § 18 II).

Gleichwohl behaupten Franzosen und Engländer die Fähigkeit der Individuen zur Setzung von internationalen Kriegsverbrechen (sog. War Crimes: die zugehörige Literatur bei Garner, International Law & the World War [1920] II. ch. XXXVIII), und der Versailler Friedensvertrag legt (Art. 228, 230) Deutschland, der Frieden von St. Germain Österreich (Art. 173, 175) die Pflicht auf, sog. „Kriegsverbrecher" den Alliierten auszuliefern. Das ist eine Vergewaltigung des Völkerrechts. Denn nur die Staaten sind für ihre im Krieg handelnden Staatsangehörigen (Art. 3 des IV. Haager Abkommens) verantwortlich, nicht diese Individuen selbst.

e) Schließlich folgt aus dem Prinzip der völkerrechtlichen Absorption, daß der Staat unter Umständen auch für die Handlungen seiner Staatsangehörigen (Privatpersonen) und unter allen Umständen für die Handlungen seiner Staatsorgane dem Auslande haftet (s. weiter unten II. Teil, IV. Abschnitt).

IV. Die Völkerrechtsordnung regelt die Beziehungen von Staaten, insofern ein Staat dem anderen in der Eigenschaft als gleichberechtigtem Subjekte der Völkergemeinschaft gegenübertritt.

Dies ist dann nicht der Fall, wenn ein Staat sich selbst der Gerichtsbarkeit des anderen Staats unterwirft oder ihr nach den Grundsätzen des Völkerrechts unterworfen ist. Diese Grundsätze sind identisch mit jenen, welche die Staatshäupter unter Umständen der Gerichtsbarkeit des

Auslandes unterwerfen (s. weiter unten § 9). Nur wo er seine Rechtsansprüche dem anderen Staat gegenüber mit den Rechtsmitteln des Völkerrechts allein durchsetzen kann (sogenanntes völkerrechtliches Aktionenrecht), haben wir es mit einem Völkerrechtsverhältnis zu tun. Dabei kann der materielle Gehalt des Rechtsverhältnisses in den Formen des Privatrechts sich vollziehen: Wenn z. B. zwei Staaten den Gläubigern eines dritten Staats gegenüber Bürgschaft in der Weise leisten, daß sie durch völkerrechtlichen Vertrag sich zu dieser Bürgschaft verpflichten, so liegt noch immer ein Völkerrechtsverhältnis vor, wenngleich der materielle Gehalt des Rechtsverhältnisses die Form der privatrechtlichen Bürgschaft hat. (Ähnlich die Haftung der Staaten nach Art. 296, 4[b] des Versailler Vertrags.) Es ist nicht notwendig, daß in Völkerrechtsverhältnissen die Staaten einander bloß als Hoheitspersonen begegnen. Es ist ferner nicht notwendig, daß in einem Völkerrechtsverhältnis ein Staat direkt auf einen anderen stößt. Es kann auch ein Staat in Konflikt mit dem Staatsbürger eines anderen Staats geraten. Sofern bei Lösung dieses Konflikts der Heimatsstaat diesen Staatsbürger zu decken sucht, oder tatsächlich deckt, entsteht ein Völkerrechtsverhältnis im Verhältnis dieser beiden Staaten zueinander. Aus diesem Grunde ist die Durchsetzung des Rechtsanspruches von Privaten gegen einen ausländischen Staat, sofern nicht der ordentliche Rechtsweg, sondern die diplomatische Vermittlung eingeleitet wird (s. weiter unten über die völkerrechtliche Haftung von Staaten am Schluße dieses Buches), ein Völkerrechtsverhältnis. Ebenso vollzieht sich die Eintreibung von Schulden bei ausländischen Staaten (vgl. das 2. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907) nach den Normen des Völkerrechts nicht nach den Normen des Privatrechts. Auch die völkerrechtliche Zession privater Rechte (Art. 297 des Versailler Friedensvertrags) ist ein Völkerrechtsverhältnis, nicht ein Privatrechtsverhältnis. Unternimmt ferner der Staatsbürger eines Staats, ohne sich im Nachbarstaat aufzuhalten, gegen letzteren Handlungen, welche sonst den Tatbestand des Hoch- oder Landesverrats bilden (§ 4 StGB.), so ist er aus völkerrechtlichen Gründen straflos (ERG. in St. Bd. XVI, S. 176), da dieses Rechtsverhältnis nicht den Normen des beiderseitigen Strafrechts unterliegt, sondern ein völkerrechtliches Verhältnis darstellt.

§ 2. Quellen des Völkerrechts.

Literatur: s. die zu § 1 angeführten Schriftsteller.

Das Völkerrecht kennt bloß zwei Rechtsquellen: das Gewohnheitsrecht und die Vereinbarung.

I. Das Gewohnheitsrecht.

Wie auf den übrigen Gebieten des Rechts, ist auch das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht die von der Gemeinschaft der Rechtsgenossen aus Rechtsüberzeugung dauernd betätigte Übung

von Normen. Es gehört also ein Doppeltes zum Begriff dieser Rechtsquelle: die dauernde Übung und die Rechtsüberzeugung von der Notwendigkeit dieser Übung (sogenannte opinio necessitatis). Die Rechtsüberzeugung ist Überzeugung der als Mitglieder der Staatengesellschaft sich betätigenden Staaten. Sie ist nur durch die Äußerungen von Staatsorganen im Völkerrecht wahrnehmbar. Nur die Staatsorgane können die völkerrechtlich maßgebende Rechtsüberzeugung äußern, die einzelnen Mitglieder und Rechtsgenossen des Staats kommen hierfür nicht in Betracht. Zusammenkünfte solcher Rechtsgenossen, mögen sie im Völkerrecht noch so sehr bewandert sein, können zur Bildung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht nichts beitragen. Deshalb ist jene Gelehrtenkonferenz, welche gelegentlich zusammentritt und institut de droit international heißt, wohl für die Erkenntnis der Völkerrechtsnormen von größter Bedeutung, aber für die tatsächliche Geltung solcher Normen ohne jede Bedeutung. Unter den Staatsorganen, welche Träger der völkerrechtlichen Rechtsüberzeugung sind, spielen die erste Rolle jene Organe, welche zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates berufen sind, also insbesondere der Monarch, das republikanische Staatsoberhaupt, Botschafter, Gesandte, Konsuln und Gesandtenkongresse und Konferenzen. Jedoch nicht bloß in ihren Willensäußerungen, sondern auch in den Willensäußerungen anderer Staatsorgane, z. B. der Parlamente, kann sich die völkerrechtliche Rechtsüberzeugung widerspiegeln. Auch die Parlamente der Staaten können die völkerrechtliche Rechtsüberzeugung zum Ausdruck bringen, und einzelstaatliche Gesetze können deshalb auch als Ausdruck dieser Rechtsüberzeugung aufgefaßt werden. Der Grund dafür, daß die Vermittlung der völkerrechtlich bedeutsamen Rechtsüberzeugung nicht bloß auf die zur völkerrechtlichen Vertretung der Staaten berufenen Organe beschränkt ist, liegt in der Tatsache, daß die Staaten nur durch ihre Organe handelnd in die rechtliche Außenwelt eintreten und nur nach dem Handeln dieser Organe rechtlich beurteilt werden können und müssen. Bei dem Konflikt zwischen der Rechtsüberzeugung eines zur völkerrechtlichen Vertretung berufenen Staatsorgans und eines anderen in demselben Staate ist bloß die des ersteren von Bedeutung.

Zur Rechtsüberzeugung muß aber auch die dauernde Übung derselben im Verhältnis zu anderen Staaten hinzukommen. Diese dauernde Übung kann in Handlungen, aber auch in Unterlassungen zum Ausdruck kommen. Es gibt ferner nicht bloß eine völkerrechtliche consuetudo, sondern auch eine völkerrechtliche desuetudo.

Wie groß die Zahl der Übungshandlungen sein muß, um ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht zu begründen, ist quaestio facti.

II. Die Vereinbarung.

Im Gegensatz zu den völkerrechtlichen Verträgen, welche die Bindung inhaltlich verschiedener Staatenwillen darstellen, gibt es

Abmachungen zweier oder mehrerer Staaten, die auf idem gehen, also in der Erklärung inhaltlich gleicher Staatenwillen bestehen. Man nennt diese letztere Form der Abmachung Vereinbarungen. Völkerrechtliche Verträge sind Rechtsgeschäfte, völkerrechtliche Vereinbarungen hingegen Rechtsätze.

Wenn im Pariser Frieden von 1856 (Art. 20f.) Besarabien von Rußland an das Fürstentum Moldau abgetreten wird, so ist dies zweifellos ein völkerrechtliches Rechtsgeschäft, in welchem Rußland den Abtretungswillen, die übrigen Mächte den Willen bekunden, daß das abgetretene Gebiet dem Fürstentum Moldau hinzugefügt wird. Es liegen hier unzweifelhaft verschiedene Staatenwillen vor, welche aneinander gebunden sind. Daran würde auch nichts geändert, wenn das Fürstentum Moldau selbst als Vertragspartei im Pariser Kongreß aufgetreten wäre.

Wenn es aber in demselben Pariser Frieden (Art. 11) heißt: „Das Schwarze Meer ist neutralisiert", so liegt darin eine völkerrechtliche Vereinbarung. Alle Staaten wollen nämlich dasselbe. Die gebundenen Staatenwillen sind inhaltlich gleich, es wird demnach eine Satzung des Völkerrechts, nicht bloß ein Rechtsgeschäft zum Ausdruck gebracht.

Alle Vereinbarungen können, weil Rechtssätze, nicht durch Rücktritt einer Vereinbarungspartei aufgehoben werden, sondern nur durch mutuus dissensus (wechselseitige Übereinstimmung) oder aus anderen Gründen, die aber nicht dieselben sind, wie die Rücktrittsgründe bei völkerrechtlichen Verträgen. So ist z. B. der Krieg ein Grund der Aufhebung von Verträgen, nicht aber von völkerrechtlichen Vereinbarungen. Alle völkerrechtlichen Vereinbarungen müssen ausdrücklich und nicht bloß durch konkludente Handlungen zustandekommen. Der Grund hierfür liegt darin, daß es doch eine rechtssetzende Willensäußerung der Staaten ist, welche über den Wechsel der die Vereinbarung abschließenden Menschen sich erheben muß und von ihm nicht abhängen darf, was zweifellos der Fall wäre, wenn konkludente Handlungen dieser Menschen in ihrer Eigenschaft als Staatsorgane schon für die Errichtung der völkerrechtlichen Satzungen genügen würde.

Eine stillschweigende Vereinbarung genügt aber auch nicht zur Außerkraftsetzung eines Rechtssatzes. Konkludente Handlungen setzen solche nur dann außer Kraft, wenn sie gleichzeitig die Bildung eines Gewohnheitsrechts nachweislich herbeigeführt haben.

Die wichtigsten Vereinbarungen völkerrechtlicher Natur aus neuerer Zeit sind: Die Pariser Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856, die Abmachungen der Staaten auf den beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907, die Normen der Londoner Seerechtskonferenz (Erklärung über das Seekriegsrecht) von 1909, die Völkerbundssatzung von 1919/20.

III. Die comitas gentium.

Völkercourtoisie oder Völkerverkehrssitte ist an sich keine Quelle des Völkerrechts. Die Staaten gewähren sich aus wechselseitiger Gefälligkeit oder Höflichkeit gewisse Vergünstigungen, welche eine alte Theorie des 16. und 17. Jahrhunderts als comitas gentium bezeichnete. Man rech-

nete ursprünglich, abgesehen von dem Entgegenkommen der Staaten auf dem Gebiete der internationalen Rechtsverfolgung, noch das diplomatische Zeremoniell und dergleichen mehr hierzu. Es handelt sich aber in Wirklichkeit um Gebiete, welche ähnlich wie der Handelsbrauch im Handelsrecht als Verkehrssitte im Völkerleben eine Rolle spielen. Näher betrachtet sind es die von uns oben angeführten und beschriebenen Konventionalregeln. Sie beruhen auf dem völkerrechtlichen Organisationsparallelismus. Jeder Staat hat zunächst völkerrechtliche Organe, durch die er mit anderen Staaten in völkerrechtlichen Verkehr tritt. Parallele Organisationen bedürfen zu ihrer Verwirklichung paralleler Normen, selbst wenn die in Betracht kommenden Organisationen verschiedenen Staaten angehören. In solchem Falle ist aber der Zwang zur Auswirkung dieser Normen nur ein sozialer Zwang, kein Rechtszwang, Nur „aus Gefälligkeit" gewährt der eine Staat die Vorteile, die er unter gleichen Voraussetzungen für sich von dem anderen Staate erwartet.

In der Gegenseitigkeit, gestützt durch den vorhandenen Organisationsparallelismus, ruht die zwingende Kraft der comitas gentium, der Völkerverkehrssitte. Sie stellt keine Rechtsquelle dar, denn zunächst ist sie, wenn auch eine dauernde Übung, doch keine aus Rechtsüberzeugung betätigte Übung. Aber sie kann, wenn die Rechtsüberzeugung hinzutritt, zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht erwachsen.

Ein Beispiel hierfür ist das italienische Garantiegesetz vom 13. Mai 1871, welches die völkerrechtliche Stellung des Papstes bestimmt. Man kann fragen, wie das Gesetz eines Staats dazu kommt völkerrechtliche Normen aufzustellen? Der wahre Grund liegt darin, daß das Verhältnis jedes Staats zum Papsttum einen Organisationsparallelismus darstellt, den bloß das italienische Gesetz zunächst mit Normen auszufüllen und in Bewegung zu setzen begann. Diese Normen waren innerhalb des italienischen Staats als Rechtsnormen wirksam, in das Gebiet jedes anderen Staats strahlten sie nur als Konventionalregeln aus. Im Laufe der Zeit haben sie aber auch in jedem Staat sich zunächst als Landesgewohnheitsrecht eingebürgert und durch ihre Festeingesessenheit dann im Völkerleben die Rechtsüberzeugung der Staaten als Subjekte des Völkerrechts widergespiegelt, so daß sie nunmehr auch als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anzusehen sind. Ebenso steht es mit der Immunität und Unverantwortlichkeit der Staatsoberhäupter vor ausländischen Gerichten. Sie sind aus einem Organisationsparallelismus erwachsen und führten auf dem Wege über Völkerverkehrssitte und Landesgewohnheitsrecht in das jetzige Stadium eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts.

IV. Das Verhältnis der Völkerrechtsquellen zueinander.

1. Jedes völkerrechtliche Gewohnheitsrecht kann durch eine völkerrechtliche Vereinbarung abgeändert werden.

So ist z. B. das in der Türkei unter dem Namen der Kapitulationen herrschende Gewohnheitsrecht zum Teil durch eine Vereinbarung der Großmächte abgeändert (vgl. Drucksachen des Reichstags Nr. 408 ex 1907—09).

Ein anderes Beispiel: Art. 1 der Beilage zum Pariser Frieden sagt: Seine Majestät der Sultan erklärt, daß er des festen Willens ist, in Zukunft das als alte Regel Seines Reiches unwandelbar festgestellte Prinzip, und infolgedessen

es zu allen Zeiten den Kriegsschiffen der fremden Mächte untersagt war, in die Meerenge der Dardanellen und des Bosporus einzulaufen, aufrecht zu erhalten, und daß Se. Majestät, solange sich die Pforte im Frieden befindet, kein fremdes Kriegsschiff in die genannten Meerengen einlassen wird."

Diese „alte Regel" des ottomanischen Reiches ist eigentlich als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anzusehen. Dieses völkerrechtliche Gewohnheitsrecht ist nun seit dem Pontusvertrag vom 13. März 1871 (Art. 2), also durch eine völkerrechtliche Vereinbarung in folgende Form abgeändert worden: „Das Prinzip der Schließung der Meerengen der Dardanellen und des Bosporus, wie dasselbe durch die besondere Konvention vom 30. März 1856 hergestellt worden, wird aufrecht erhalten, mit der Machtvollkommenheit für S. K. M. den Sultan, die genannten Meerengen in Friedenszeiten den Kriegsschiffen der befreundeten und alliierten Mächte zu öffnen, falls die Hohe Pforte dies für nötig erachten sollte, um die Ausführung der Stipulationen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 sicher zu stellen."

Umgekehrt kann eine völkerrechtliche Vereinbarung durch ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht abgeändert werden.

Ein Beispiel: Der Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 bestimmt (Art. 11), daß die Donaufestungen in Bulgarien geschleift und daß neue Festungen nicht angelegt werden sollen. Diese Bestimmung ist niemals befolgt und daher durch völkerrechtliche desuetudo außer Kraft gesetzt worden.

2. Für das Völkerrecht gilt der Grundsatz: jeder besondere Rechtssatz geht dem allgemeinen vor.

Wenn z. B. das erste Haager Abkommen von 1907 über die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle in den Artikeln 51ff. nur Normen für die fakultative Schiedsgerichtsbarkeit aufstellt (§ 53, I: „Der Ständige Schiedshof ist für die Feststellung des Schiedsvertrags zuständig, wenn die Parteien darin einig sind, sie ihm zu überlassen), so können doch darüber hinaus die Einzelstaaten unter sich Vereinbarungen treffen, welche auf die institutionelle Schiedsrechtsprechung hinzielen. Diese besonderen Vereinbarungen gehen den allgemeineren Rechtssätzen des Haager Abkommens vor. Nur durch besondere Vereinbarung kann dieses Verhältnis von allgemeineren zu besonderen Rechtssätzen abgeändert werden.

Ein Beispiel hierfür ist der Art. 123 (Schlußartikel) der Algecirasakte vom 7. April 1906:

„Alle Verträge und Übereinkommen und Abmachungen der Signatarmächte mit Marokko bleiben in Kraft. Jedoch besteht darüber Einverständnis, daß im Falle des Widerstreits zwischen ihren Bestimmungen und denen der Generalakte, die der letzteren vorgehen sollen."

Durch solche Ausschaltung des Vorrangs von partikulären Rechtssätzen wird die Einführung des Kodifikationsprinzips im Völkerrecht angestrebt.

§ 3. Völkerrecht und Landesrecht.

Literatur: Die oben zu § 1 angeführten Schriften von Triepel, W. Kaufmann, Heilborn. Außerdem noch Oppenheim, The Panama Canal Conflict Cambridge 1913; Picciotto, The relation of international law to the law of England and of the United States of America, London, 1915. De Visscher in RGDJP. XXVII (1920) p. 29ff.

I. Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht.

Unter Landesrecht verstehen wir die gesamte Rechtsordnung eines Staates in seinem Innenverhältnis, d. h. im Verhältnis zu seinen Organen

und Staatsbürgern. Es entsteht die Frage, wie sich die beiden Rechtsordnungen des Völkerrechts und des Landesrechts zueinander verhalten. Da das Völkerrecht nur das Recht von Staaten im Verhältnis zueinander darstellt (s. oben § 1), so ergibt sich, daß die völkerrechtliche und landesrechtliche Ordnung verschiedene Kreise von Lebensbeziehungen betreffen. Die Adressaten des Völkerrechts sind die Staaten, die Adressaten des Landesrechts sind die Staatsorgane und die Staatsbürger des einzelnen Staates. Aus dem Völkerrecht werden nur die Staaten berechtigt und verpflichtet, aus dem Landesrecht die Staatsgenossen und Untertanen des Staats.

Wie beide Rechtsordnungen in ihrem Wesen auseinanderfallen können, zeigt folgender Fall. Die Prisengerichte sind, wie noch zu zeigen sein wird, nationale Gerichte, die über Rechtsverhältnisse nach Völkerrecht urteilen. Ein neutrales Handelsschiff führt Kupfererze nach Feindesland und wird von einem deutschen Kriegsschiff aufgebracht. Da Erze nach § 27 unserer Prisenordnung nicht als Kriegskonterbande erklärt werden dürfen, wird die Prise vom deutschen Prisengericht freigegeben und das Erz lagert ruhig in einem Hafen, bis ein deutscher Befehlshaber die Erzmenge sieht und sie auf Grund innerstaatlicher Rechtsordnung beschlagnahmen läßt. Der neutrale Eigentümer der Kupfererze kann sich demgegenüber nicht auf das Urteil des Prisengerichts berufen, denn der Ausspruch desselben betrifft nur ein Rechtsverhältnis der Völkerrechtsordnung (siehe weiter unten), welches allerdings durch unsere Prisenordnung zum Landesrecht erwachsen ist. Das Urteil des Prisengerichts bedeutet nur, daß der ausländische Staat durch seinen Staatsbürger keine neutralitätswidrige Handlung betätigt hat. Dem so freigegebenen Warenmaterial steht auf Grund des Landesrechts die Heeresverwaltung frei gegenüber und kann es nach Landesrecht beschlagnahmen; s. auch den Fall der „Zamora" vor dem englischen Prisengericht: darüber de Visscher a. a. O. 29ff.

Wenngleich das Völkerrecht und das Landesrecht Kreise darstellen, die auseinanderfallen, so haben sie doch einen Berührungspunkt und dieser ist der Staat selbst. Der Staat ist Miturheber des Völkerrechts und Urheber des Landesrechts. Der gemeinsame Berührungspunkt erzeugt die Möglichkeit von Konflikten. Es gelten nämlich im Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht folgende Grundsätze:

1. Kein Völkerrechtssatz wird ipsa lege, d. h. ohne weiteres Dazutun der landesrechtlichen Gesetzgebung, im Innern dieses Staates Recht (a. A. Wilh. Kaufmann). Das gilt nicht nur für die deutsche, sondern auch für die Staatenpraxis anderer Länder, insbesondere hat auch England seine entgegengesetzte, auf dem Grundsatz: „International law is a part of common law" aufgebaute Rechtsanschauung in neuerer Zeit vollständig aufgegeben. Auch während des Weltkriegs sind solche Fälle in England nach dem Grundsatz behandelt worden, daß das Völkerrecht nicht ohne weiteres Landesrecht wird. Allerdings ist die Praxis in England nicht gleichmäßig. In Amerika schreibt zwar der Art. 6 der Unionsverfassung vor, daß die internationalen Verträge als oberstes Gesetz des Landes ohne weiteres zu betrachten sind,

doch legt dies die Spruchpraxis der Gerichte so aus, daß das Völkerrecht nur insoweit eo ipso Teil des Landesrechts sei, als es nicht im Widerspruch zur amerikanischen Verfassung stehe und nicht durch späteres Landesgesetz außer Kraft gesetzt wird. Es gilt also auch hier nicht der Grundsatz uneingeschränkt: international law is a part of common law. Ebenso ist Art. 4 der deutschen Reichsverfassung von 1919 aufzufassen. Nur die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sind Bestandteile des Reichsrechts. Wenn das Deutsche Reich durch seine völkerrechtlich bedeutsamen Organe und durch seine Gesetze eine Regel des Völkerrechts verwirft oder nicht anerkennt, so ist diese nicht mehr allgemein anerkannt, daher nicht Bestandteil des Reichsrechts.

2. Als Folge des von uns oben an die Spitze gestellten Grundsatzes, daß das Völkerrecht nicht ohne weiteres Dazwischentreten der landesrechtlichen Gesetzgebung im Innern des Staats Wirksamkeit habe, ist der weitere Grundsatz anzusehen, daß das völkerrechtlich gebotene Tun der obersten Staatsorgane keineswegs eine genügende Ermächtigung abgibt, um Verfassung oder Rechtsgrundsätze des Landesrechts beiseite zu schieben.

Sehr belehrend ist der Fall Schnäbele. Der französische Polizeikommissär Schnäbele, welcher in einem vor dem Reichsgericht anhängigen Landesverratsprozsese gegen deutsche Staatsangehörige der Mitschuld bezichtigt erschien, wurde auf Grund eines vom Untersuchungsrichter (nach § 189, I StPO.) ergangenen Haftbefehls von einem deutschen Polizeikommissar zu einer Besprechung an der Grenze eingeladen und dann von einem anderen deutschen Polizeikommissar auf deutschem Gebiete verhaftet. In einer Note des Grafen Bismarck an den französischen Botschafter wird darauf eine Woche später mitgeteilt, der Staatssekretär des Auswärtigen Amts „habe den Befehl für Freilassung Schnäbeles von dem Kaiser erbeten", der Kaiser habe dahin entschieden, „daß in Betracht der völkerrechtlichen Motive, welche für unbedingte Sicherstellung internationaler Verhandlungen sprechen, der p. Schnäbele trotz seiner Festnahme auf deutschem Gebiete und trotz der gegen ihn vorliegenden Schuldbeweise in Freiheit zu setzen sei". Die Haftentlassung wurde auf Weisung der Staatsanwaltschaft verfügt. Da der Haftbefehl vor Erhebung der öffentlichen Anklage vom Untersuchungsrichter aufgehoben war (§ 126 StPO.), so war die Freilassung eine vollständig korrekte. Wäre aber die Anklage bereits erhoben worden, dann hätte auch der Kaiser dem Verfahren gegen Schnäbele nicht Halt gebieten können, denn das völkerrechtlich gebotene Tun der Freilassung hätte nur durch Aufhebung eines innerstaatlichen Rechtssatzes ermöglicht werden können, was unzulässig ist.

Ein anderes Beispiel war die Frage des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. Der Versailler Friedensvertrag schreibt in Art. 80 vor: „Deutschland erkennt die Unabhängigkeit Österreichs innerhalb der durch Vertrag zwischen diesem Staate und den alliierten und assoziierten Hauptmächten festzusetzenden Grenzen an und verpflichtet sich, sie unbedingt zu achten; es erkennt an, daß diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt." Nun hat die deutsche Reichsverfassung in Art. 61 angeordnet: „Deutsch-Österreich erhält nach seinem Anschluß an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat

mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl. Bis dahin haben die Vertreter Deutsch-Österreichs beratende Stimme." Wenngleich nun Art. 178 II Satz 2 RV. bestimmt: „Die Bestimmungen des am 28. Juni in Versailles unterzeichneten Friedensvertrags werden durch die Verfassung nicht berührt", so forderten die Alliierten und Assoziierten von Deutschland noch die formelle Außerkraftetzung des Art. 61 und erreichten sie im Protokoll vom 22. November 1919: „Die deutsche Regierung erklärt und erkennt an, daß demzufolge der Abs. 2 des Art. 61 der erwähnten Verfassung ungültig ist und daß namentlich die Zulassung österreichischer Vertreter zum Reichsrat nur stattfinden kann, wenn gemäß Art. 80 des Friedensvertrags der Völkerbundsrat einer entsprechenden Änderung der internationalen Lage Österreichs zugestimmt hat". Vgl. dazu. K. Laun, Deutsch-Österreich im Friedensvertrag von Versailles 1921, S. 2—26f und S. 61f.

3. Umgekehrt kann kein Staat die Nichterfüllung völkerrechtlich gebotener Pflichten durch die mangelhafte Natur seiner Gesetzgebung entschuldigen. Er bleibt völkerrechtlich verantwortlich.

Beispiel: Der Fall Duchesne (in Staatsarchiv XXVIII, 322, der zu § 49a StG. Anlaß gegeben hat). Aus der Note der deutschen Regierung an den belgischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten, betreffend „das an einen französischen Erzbischof gerichtete, von demselben zur Kenntnis der Behörden gebrachte Erbieten des in Belgien staatsangehörigen und wohnhaften Kesselschmiedes Duchesne, gegen Empfang einer bestimmten Geldsumme den Reichskanzler Fürsten Bismarck zu ermorden, welches Erbieten mit allen Einzelheiten auf den nicht widerlegten Beweisstücken der öffentlichen Beurteilung übergeben worden ist": „Über diesen Fall fiel das rechtsverständige (belgische) Gutachten dahin aus, daß, was Duchesne getan oder beabsichtigt, nach belgischem Gesetze keinen Anlaß zum Einschreiten gebe. Der Unterzeichnete ist beauftragt, die Erwägungen zu wiederholen, welche er über diese Vorgänge dem Herrn Minister der auswärtigen Angelegenheiten mündlich zu entwickeln die Ehre gehabt hat. Es sind unbestrittene Grundsätze des Völkerrechts, daß ein Staat seinen Angehörigen nicht gestatten darf, die innere Ruhe eines anderen Staats zu stören und verpflichtet ist, durch seine Gesetze dafür zu sorgen, daß er imstande sei, dieser völkerrechtlichen Obliegenheit zu genügen. Die mächtigsten Reiche haben ihre Gesetzgebung in diesem Sinne geordnet und bei hervortretendem Bedürfnis ergänzt."

Wegen des Nebeneinanderstehens der beiden unter 1 und 3 angeführten Sätze kann der Einzelstaat mitunter in einen Konflikt mit seinen völkerrechtlichen Pflichten geraten. Die völkerrechtlichen Pflichten können ihm ein Tun auferlegen, welches er nach Landesrecht nicht setzen darf und umgekehrt. Verschärft wird die Möglichkeit solcher Konflikte noch durch das Gelten eines vierten Grundsatzes, nämlich:

4. Völkerrecht bricht niemals Landesrecht. Denn die Annahme des Gegenteils würde eine civitas maxima über den Staat voraussetzen, welche die Völkerrechtsordnung erläßt. Eine solche civitas maxima ist aber nicht vorhanden Auch die deutsche Reichsverfassung Art. 4 sagt nur, daß die allgemein anerkannten Regeln des Völker-

rechts ein Bestandteil des Reichsrechts seien, nicht daß sie diesen im Widerspruchsfalle vorgehen.

Eine scheinbare Ausnahme von dem obigen Satz ist Art. 7 des XII. Haager Abkommens über die Errichtung eines internationalen Prisenhofs, das bisher noch nicht ratifiziert worden ist. Dieser internationale Prisenhof, welcher gegen die Entscheidungen der nationalen Prisengerichte von den neutralen Privatpersonen angerufen werden darf, hat unter Umständen nach Völkerrecht zu entscheiden (Art. 7): „Ist die zu entscheidende Rechtsfrage vorgesehen in einem in Geltung befindlichen Abkommen zwischen der nehmenden Kriegsmacht und der Macht, die selbst oder von der ein Angehöriger Prozeßpartei ist, so richtet sich der Prisenhof nach den Bestimmungen dieses Abkommens. In Ermangelung solcher Bestimmungen wendet der Prisenhof die Regeln des internationalen Rechtes an . . ."

Der internationale Prisengerichtshof ist demnach verpflichtet, die nationalen Prisenrechtsgrundsätze daraufhin zu prüfen, ob sie nicht dem Völkerrecht widersprechen und er kann ihnen, wenn er davon überzeugt ist, die Rechtswirksamkeit versagen. Also bricht dennoch Völkerrecht das Landesrecht? Das ist nur scheinbar der Fall. In Wirklichkeit hat der jenes XII. Abkommen ratifizierende Staat nur seinen Rechtsanspruch auf Anerkennung seiner absoluten Gesetzgebung, die einen Teil seiner völkerrechtlichen Souveränität ausmacht, zugunsten eines Organs der Völkergemeinschaft, des Prisenhofs, für bestimmte Fälle zurückgezogen. Die vereinbarungsmäßige Feststellung der Ausnahme bestätigt nur die Regel.

Wenn nun Konflikte zwischen dem völkerrechtlich und landesrechtlich gebotenen Handeln oder Unterlassen des Staats entstehen können, so ergibt sich die Frage, ob sie niemals ausgeschaltet werden können? Die Antwort ist: Nein, solange ein Völkerrecht besteht. Wenn eine civitas maxima eingerichtet würde, dann würde natürlich auch der Grundsatz gelten, daß Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe, dann wären auch die Konflikte beseitigt, dann würde aber auch kein Völkerrecht mehr existieren, denn es würde zum Reichsrecht der civitas maxima geworden sein, die Koordinationsordnung, die das heutige Völkerrecht darstellt, würde in eine Subordinationsordnung umgewandelt sein.

Wenn also jene Konflikte niemals ganz beseitigt werden können, so gibt es doch Mittel, um sie zu mildern.

a) Zunächst gibt es innerstaatliche Maßnahmen, um solchen Konflikten vorzubeugen. Dahin gehört der Grundsatz des Landesrechts (Staatsrechts), der sich gewöhnlich findet, daß völkerrechtliche Verträge erst nach der parlamentarischen Genehmigung ratifiziert, also völkerrechtlich verbindlich sein sollen.

b) Eine zweite innerstaatliche Maßnahme ist die allgemein zur Geltung kommende Präsumption bei sogenanntem völkerrechtlich gebotenem Landesrecht, daß der Richter auch beim Schweigen des Landesrechts jenes Völkerrecht zur Anwendung bringen soll, welches seinem Staate Pflichten auferlegt. Er muß nämlich von der Voraussetzung ausgehen, daß sein Staat durch sein Schweigen sich der völkerrechtlichen

Pflicht nicht habe entziehen wollen. Aus diesem Grunde muß der Richter völkerrechtliche Verträge auch dann noch als fortgeltend betrachten, wenn ein nachfolgendes Landesrecht (Gesetz) ohne ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten der völkerrechtlichen Verträge etwas anderes bestimmt, als in den völkerrechtlichen Verträgen enthalten ist.

So muß der deutsche Richter die Bancroftverträge mit den Vereinigten Staaten zur Anwendung bringen, wenngleich das Strafgesetzbuch, das später ergangen ist, die Verletzung der Wehrpflicht unter anderen Voraussetzungen als gegeben betrachtet und im Strafgesetzbuch kein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten der Bancroftverträge gemacht worden ist (Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen XXIX, 398).

In einem schottischen Fall hatte das schottische Obergericht die Frage zu entscheiden, ob ein dänischer Untertan auf Grund einer Fischereiverordnung verfolgt werden dürfe, welche gegen die völkerrechtlichen Grundsätze die Küstengewässergrenze übermäßig ausdehnte. In diesem Rechtsfall (Mortensen v. Peters) sprach sich das Obergericht dagegen aus: es sei der jene Verordnung ermächtigenden Gesetzgebung nicht zuzumuten, daß sie solches gewollt, es bestünde eine Vermutung dagegen. Die oben aufgestellte Vermutung nützt auch bei der Frage, inwiefern nach unserem Reichsrecht ein ausländischer Staat und dessen Oberhaupt der Gerichtsbarkeit deutscher Gerichte nicht unterworfen sind. sind. § 18ff. des GVG. spricht nur von der Exterritorialität der diplomatischen Vertreter auswärtiger Staaten. Trotzdem muß die Vermutung auch dafür sprechen, daß diese Extraterritorialität den ausländischen Staaten und ihren Oberhäuptern zukommt, denn es besteht eine völkerrechtliche Pflicht für die Staaten, jene Exterritorialität anzuerkennen. Die § 18f. des GVG. müssen so ausgelegt werden, daß jene völkerrechtliche Pflicht nicht zu kurz kommt (vgl. Dr. Nr. 114 ex 1884/85 S. 417, die Begründung des Gesetzentwurfs betreffend die Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes). Die oben angeführte Vermutung kann natürlich widerlegt werden. Der Richter muß sich selbst davon überzeugen, ob nicht das Schweigen des Landesrechts absichtlich so gemeint ist, daß die Völkerrechtspflicht nicht erfüllt werden soll (Lord Kyllachy im Falle Mortensen v. Peter). „A Legislature may quite conceivably by oversight or even design exceed what an international tribunal (if such existed) might hold to be its international rights. Still here is always a presumption against its intenting to do so. I think that is acknowledged.“ Vgl. auch Triepel a. a. O. S. 399.

II. Der Richter und das Völkerrecht.

Wir haben das Verhältnis des nach Landesrecht zuständigen Richters zum Völkerrecht ins Auge zu fassen.

1. Zunächst interessiert die Frage, ob der Richter nach dem Grundsatz jura novit curia auch bei Anwendung des Völkerrechts vorzugehen habe. Wir müssen hier drei Systeme auseinanderhalten. Das französische System ruht auf Montesquieus Lehre von der Dreiteilung der Staatsgewalt. Der französische Richter muß die völkerrechtlichen Verträge kennen und anwenden, aber er darf sie, wenn Zweifel entstehen, nicht selbständig auslegen. Das wäre ein Eingriff in die Exekutive. Er muß sich vielmehr bei dieser Rats erholen. Nur internationale Vereinbarungen, die in Prozessen von privatrechtlichem Interesse anzuwenden sind, kann er selbständig auslegen. In Deutschland, England und den

Vereinigten Staaten hat der Richter aber vollständige Auslegungsfreiheit. Hingegen besteht zwischen den eben genannten Staaten in unserer Frage folgender Unterschied. Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht kann der Richter kennen, aber er muß es nicht kennen, vielmehr muß es ihm, wenn er will, bewiesen werden. Das war der Standpunkt des deutschen Rechts (§ 293 ZPO.) und ist noch heute der Standpunkt des englischen Rechts (Picciotto, p. 103f.). Hingegen muß in den Vereinigten Staaten der Richter auch das Völkerrecht kennen, ebenso jetzt nach unserem Recht, da die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Reichsrechts sind (Art. 4 RV.).

2. Das Völkerrecht, sowohl das Gewohnheits- wie das vereinbarte Recht sind im deutschen Rechtssystem ebenso wie in anderen unter Umständen revisible Rechtsnormen im Sinne des § 549 ZPO. Nach unserem deutschen Recht ist das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht immer revisible Rechtsnorm, weil es sich immer über das Reich hinaus erstreckt, also den Anforderungen der revisiblen Rechtsnorm (im Sinne von § 549 I ZPO.: „Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß die Entscheidung auf der Verletzung eines Reichsgesetzes oder eines Gesetzes, dessen Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus erstreckt, beruht") entspricht. Das gleiche gilt auch aus demselben Grunde für alles vom Reich völkerrechtlich vereinbarte Recht. Bei den von den Einzelstaaten abgeschlossenen Vereinbarungen muß man unterscheiden, ob es sich um Verträge mehrerer Gliedstaaten untereinander oder mit dem Auslande handelt oder nur eines einzelnen deutschen Staats mit einem ausländischen Staat. Im ersteren Falle ist die Vereinbarung gemäß § 549 I ZPO. eine revisible Rechtsnorm, im letzteren Falle nicht.

Verträge ausländischer Staaten untereinander sind, sofern der deutsche Richter sie berücksichtigen muß, keine revisiblen Rechtsnormen.

3. Daß der landesrechtlich zustehende Richter mitunter in die Lage kommen kann, Völkerrecht anzuwenden, oder wenigstens zu berücksichtigen — immer vorausgesetzt, daß das Landesrecht ihm dies nicht verbietet — haben wir eben festgestellt. Davon zu unterscheiden ist aber die andere Frage: ob der nach Landesrecht zuständige Richter auch befähigt ist, Völkerrechtsstreitigkeiten als solche zu entscheiden. (Zu dieser Frage insbesondere Anzilotti, I diritti internazionali nei iudizi intern. 1905 und Diena RGDJP. XVI, 57ff.). Die Frage muß prinzipiell verneint werden. Denn aus dem Grundsatz der Gleichberechtigung und gegenseitigen Achtung der Staaten folgt, daß kein Staat den anderen unter seinen Willen zwingen darf. Dies täte aber jener Staat, welcher zur Entscheidung von Völkerrechtsstreitigkeiten seinen Richter ohne weiteres für zuständig erklärte. Nur wenn der andere Staat durch Vertrag ausdrücklich die Unterwerfung unter einen solchen Richter anerkennt

oder wenn er im Staate des Gerichts ein Gewerbe treibt oder Widerklage erhebt, ist dies rechtlich zulässig. Liegt aber solche Unterwerfung nicht vor, dann muß man die Unzuständigkeit des vom Landesrecht bestellten Richters für echte Völkerrechtsstreitigkeiten annehmen. Wann liegt aber eine echte Völkerrechtsstreitigkeit vor? Wenn Bürger des einen Staats gegen Bürger des anderen Staats Klage führen, so handelt es sich zweifellos um keine Völkerrechtsstreitigkeit. Anders liegt aber die Sache, wenn Bürger eines Staats gegen den ausländischen Staat Klage erheben. In diesem Augenblick würde durch Anrufen des heimischen Landesrichters der Versuch gemacht, den ausländischen Staat unter den Willen des heimischen Staats zu zwingen. Dazu darf der heimische Staat keine Handhabe bieten. Die Klage muß abgewiesen werden, weil sie den Charakter einer Völkerrechtsstreitigkeit annimmt.

Mitunter kann sich auch eine rein privatrechtliche Streitigkeit in eine Völkerrechtsstreitigkeit verwandeln.

Wenn ein Staatsbürger des einen Staats sich in einem anderen Staate aufhält, so fordern es die Grundsätze des heutigen Fremdenrechts (s. weiter unten § 11), daß er ebenso den Aufenthaltsstaat wegen Verletzungen privatrechtlicher Natur vor dessen Gerichten verklagen darf wie der heimische Staatsbürger.

Nehmen wir nun an, daß der Aufenthaltsstaat dem fremden Staatsbürger gegenüber eine Justizverweigerung vornimmt, dann verwandelt sich die Privatrechtsstreitigkeit alsbald in eine Völkerrechtsstreitigkeit, wenn der Fremde seinen Heimatsstaat um Hilfe anruft. Ein anderes Beispiel: zwei Monarchen schließen für Mitglieder ihrer fürstlichen Häuser einen Heiratsvertrag ab (s. die praktischen Fälle in RGDJP., XI, S. 325ff. und RGDJP., XIV, S. 165ff.); dies ist ein nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts zu beurteilender Heiratsvertrag. Er hat durchaus nicht den Charakter eines internationalen Vertrags; Streitigkeiten, die aus ihm entstehen, sind nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts zu beurteilen und bilden kein Hindernis für die Zuständigkeit des vom Landesrecht bestellten Richters. Nehmen wir nun an, daß ein solcher Heiratsvertrag politische Klauseln enthält, wie z. B. die im Heiratsvertrag des Königs von Spanien und dem Könige von England, dessen Nichte die Ehefrau des Königs von Spanien werden sollte, festgestellte (Art. 3), wonach die großbritannische Prinzessin alle Ansprüche auf die Thronfolge in Großbritannien und Irland verliert, so ist diese, wenn Streit entsteht, keine privatrechtliche, sondern eine Völkerrechtsstreitigkeit, da ihre Anerkennung durch Spanien nur mit den Mitteln des völkerrechtlichen Aktionenrechts durchgesetzt werden kann. Es liegt somit eine Völkerrechtsstreitigkeit vor; der Landesrichter ist unzuständig.

Nicht bloß, wenn zwei Staaten eine Streitigkeit haben, liegt eine Völkerrechtsstreitigkeit vor, sondern, wie wir eben gesehen haben, unter Umständen auch dann, wenn der Staatsbürger eines Staats Ansprüche gegen einen Auslandsstaat erhebt. Umgekehrt kann es auch zu einer Völkerrechtsstreitigkeit kommen, wenn ein Staat gegen den Staatsbürger eines Auslandsstaats Ansprüche geltend macht. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn der ausländische Staatsbürger sich weder im Auslandsstaat aufhält, noch Grund und Boden oder ein Gewerbe in demselben

verwaltet. Jeder Zwang, den der ausländische Staat gegen einen solchen ausländischen Staatsbürger unternehmen wollte, etwa durch Betätigung der ordentlichen Zivilgerichtsbarkeit oder der Strafgewalt (s. E. RGie. Str. XVI, 176), wäre eine Verletzung der Gebietshoheit des ausländischen Staats, in welchem sich der ausländische Bürger aufhält oder seine Heimat hat. Da dies völkerrechtswidrig wäre, ist jede Streitigkeit, die deswegen sich erhebt, eine Völkerrechtsstreitigkeit, und der ordentliche Landesrichter des einen Staats zur Entscheidung unzuständig.

II. Abschnitt: Die Subjekte des Völkerrechts.

§ 4. Staaten und Staatenverbindungen.

Literatur: Außer den Lehrbüchern des Völkerrechts von Liszt (§ 6), Ullmann (§ 20—24), Rivier (I § 5—6), de Louter (I § 11 ff.), Oppenheim (I[3] § 85 ff.), noch besonders Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882), derselbe, Über Staatsfragmente (1896); Borel, Étude sur la Souveraineté de l'État fédératif (1886); Brie, Theorie der Staatenverbindungen; Le Fur, État féderal et Conféderation d'Etats (1896); Moll, Der Bundesstaatenbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika (1905); Hatschek, AllgStR. III; Ebers, Die Lehre von dem Staatenbunde (1910); Redslob, Abhängige Länder (1914); dazu die Kritik von Erich in Zschr. f. Int. Recht XXVI (1916) 218—289; F. M. van Asbeek, Onderzoeck naar den juridischen wereldbouw, Leiden (1916); Ragnar Lundborg, Die gegenwärtigen Staatenverbindungen, Berlin (1921); außerdem die im Texte angeführten Schriften.

I. Nur Staaten sind Subjekte des Völkerrechts.

Was sind aber Staaten? Der Staat im juristischen Sinne ist die mit oberster Herrschergewalt (Souveränität) ausgerüstete Gebietskörperschaft. Der Staat ist eine Gebietskörperschaft, d. h. eine juristische Person, deren Herrschergewalt nicht durch die mitgliedschaftliche Zugehörigkeit des Individuums, über welches geherrscht wird, vermittelt wird, sondern durch das Gebiet selbst. Jeder, der sich auf dem Gebiete der Gebietskörperschaft niederläßt, auch der Fremde, wird von ihr beherrscht nach dem Grundsatz: quisquis in territorio est etiam de territorio. Nicht bloß der Staatsbürger, sondern auch der Fremde ist den Staatsgesetzen unterworfen. Die Souveränität ist ein logischer Relationsbegriff (wie oben, unten, rechts, links) ohne bestimmten Inhalt. Souveränität bedeutet die Fähigkeit zu oberster Rechtssetzung, vor allem das Recht zur Selbstorganisation. Diese Fähigkeit ist für jede Rechtsordnung, die Völkerrechtsordnung und die Landesrechtsordnung, eine verschiedene. Es gibt also Staaten, die in der Völkerrechtsordnung nicht souverän sind, wie z. B. die Einzelstaaten im Bundesstaat. Wodurch unterscheiden sich diese von den Gemeinden? Die Antwort ist: nur der Staat hat das Recht zur Selbstorganisation immer und unter allen Umständen, die Gemeinde besitzt es nur so weit, als es ihr der Staat einräumt, also nicht zu eigenem Rechte, sondern als Übertragung eines Rechts.

Die wesentlichen Merkmale des Staatsbegriffes sind also zunächst diejenigen, welche sich aus dem Begriff der Gebietskörperschaft ergeben, nämlich: 1. eigenes Gebiet, 2. eigene Bevölkerung, außerdem aber noch 3. eigene oberste Organe und 4. die Fähigkeit zur Selbstorganisation. Staaten sind deshalb nicht: der Papst, weil ihm und der katholischen Kirche jedenfalls ein eigenes Gebiet zur Herrschaftsbetätigung fehlt. Staaten sind nicht nomadisierende Stämme aus dem gleichen Grunde, ferner nicht Kolonialgesellschaften, die mit größerer oder geringerer Unabhängigkeit vom Mutterlande, mit mehr oder weniger Hoheitsrechten ausgerüstet sind, weil sie kein Recht der Selbstorganisation haben. Vor allem sind keine Staaten die sogenannten Staatsfragmente, das sind solche Gemeinwesen, denen das eine oder andere wesentliche Merkmal des Staatsbegriffs fehlt. Es sind dies öffentliche Verbände, die jedenfalls über den Rahmen des Selbstverwaltungskörpers (Gemeinde) hinauswachsen, aber doch noch nicht alle Merkmale des Staates haben. Bald fehlt ihnen ein eigenes Staatsgebiet, bald eine eigene, von der eines anderen Staates getrennte Bevölkerung, am häufigsten aber eine eigene oberste Herrschergewalt, da sie, wie dies namentlich bei Kolonien, aber auch anderwärts zutrifft, mit den Organen des Herrscherstaats zusammenhängen und es nicht zu einer eigenen obersten Herrschergewalt gebracht haben.

Bei dem Festhalten an der oben gegebenen juristischen Definition des Staats darf nur eins nicht vergessen werden: daß der Staat ein Dasein führt unabhängig von aller Rechtswissenschaft und unabhängig von jeder juristischen Erfassung. Die wichtigste Seite am Staate ist nicht seine juristische, sondern seine soziale. Der Staat ist ein soziales Gemeinwesen, welches mitten in den Prozeß der geschichtlichen Entwicklung gestellt ist, sich bildet und entsteht, aber auch vergeht, ohne daß juristische Formeln ihm beim Entstehen schaden und beim Vergehen helfen können. Dieses Erkenntnis der sozialen Seite des Staats, kurzs eine soziale Struktur, verhindert die Annahme, daß überall, wo die oben genannten drei bis vier juristischen Merkmale des Staatsbegriffs gegeben sind, auch notwendig der Staat im völkerrechtlichen Sinne, d. h. als Völkerrechtssubjekt, vorhanden sein müßte.

Um das soziale Gemeinwesen, das sich Staat nennt, auch im völkerrechtlichen Sinne Staat zu heißen, bedarf es eines völkerrechtlichen Akts, der sogenannten völkerrechtlichen Anerkennung (s. § 15). Ehe diese nicht erfolgt ist, kann kein sozial noch so hoch entwickeltes Gemeinwesen als Subjekt des Völkerrechts betrachtet werden. Umgekehrt kann ein noch so unentwickeltes Gemeinwesen die Qualität als völkerrechtliches Rechtssubjekt erlangen, wenn der andere Staat, der mit ihm Verträge und dergleichen schließt, ihn als solches Rechtssubjekt anerkennt. In diesem Sinne ist aber nicht der Vertrag des Deutschen Reichs mit der internationalen Gesellschaft des Kongo vom 8. November 1884 (RGBl. 1885 S. 211, Art. 5) aufzufassen, wonach „die Flagge der Gesellschaft als diejenige eines befreundeten Staates anerkannt“ wird. Es war der offenbare Wille der vertragschließenden Staaten nur auf ein Provisorium gerichtet, währenddessen die Flagge der Gesellschaft völkerrechtlichen Schutz genießen sollte. Die wahre Anerkennung der Gesellschaft als Rechtssubjekt des Völkerrechts (Kongostaat) erfolgte erst während der Kongo-

konferenz zu Berlin und wurde von den Staaten einzeln in der Zeit vom 16. Dez. 1884 bis 23. Febr. 1885 vorgenommen (s. Reeves AJIL. III 99ff). Aus diesem Auseinanderfallen zwischen sozialem Geschehen und juristischer Deutung erklärt sich auch der häufig vorkommende Widerstand bereits bestehender Subjekte des Völkerrechts, andere soziale Gemeinwesen, die noch im Zustande der Revolution sich befinden, als Völkerrechtssubjekte anzuerkennen. Jedenfalls ist durch das Vorhergehende festgestellt, daß das Vorhandensein der angeführten juristischen Merkmale des Staats nicht aus sich selbst heraus den Staat als Völkerrechtssubjekt schafft, sondern höchstens ein Motiv dafür ist, daß andere Rechtssubjekte des Völkerrechts jenes Gemeinwesen als Staat anerkennen.

Allerdings kann das Vorliegen jener Merkmale mitunter ein recht zwingendes Moment sein, um ein Gemeinwesen, das juristisch diese Merkmale besitzt, als Staat im völkerrechtlichen Sinne anzuerkennen. Die eigene Selbsterhaltung mag den anerkennenden Staat dazu veranlassen, er will mit dem sozial hochentwickelten Gemeinwesen rechtsverbindliche Verträge abschließen, er will gegen ihn Rechtsansprüche geltend machen u. dgl. m. Die eigene Selbsterhaltung bewirkt den Antrieb, um nun das jene Merkmale besitzende Gemeinwesen ebenfalls als Staat anzuerkennen. Im Rechtsverkehr, also auch im völkerrechtlichen, kommen nur Subjekte mit Personenrolle in Betracht. Jedes anerkannte Rechtssubjekt des Völkerrechts hat deshalb die dringende Veranlassung, um sich herum nur solche Personen im juristischen Sinne zu sehen, und daraus ergibt sich der Antrieb, nur organisierte Personengemeinschaften, denen die oben angeführten Merkmale des Staatsbegriffs nicht fehlen, auch als Rechtssubjekte des Völkerrechts anzuerkennen. Aber mehr als ein Motiv der Anerkennung ist das Vorliegen jener Rechtsmerkmale nicht.

Jeder Staat hat eine geschriebene oder ungeschriebene Verfassung. Es entsteht nun die Frage: was von dieser Verfassung ist völkerrechtlich bedeutsam? Man darf nämlich nicht vergessen, daß die Verfassung als Landesrecht niemals auch schon an sich Bedeutung in der Völkerrechtsordnung hat. Nur jene Teile der Verfassung werden daher völkerrechtlich bedeutsam sein, welche anzuerkennen der anerkennende Staat als für seine eigene Selbsterhaltung unumgänglich nötig hat. Dahin gehören alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen, welche die Grundlage des völkerrechtlichen Handelns bilden, m. a. W. die Vollmacht zum völkerrechtlichen Handeln enthalten. Dahin gehören: alle Verfassungsbestimmungen, welche das Staatshaupt zur völkerrechtlichen Vertretung berufen, ferner in Bundesstaaten die Kompetenzverteilung zwischen Einzelstaat und Zentralgewalt (z. B. Art. 6f. der Reichsverfassung). Alle anderen Bestimmungen der Verfassungen, insbesondere diejenigen, welche dem Schutze der staatsbürgerlichen Freiheit und den Rechten des Parlaments dienen, sind völkerrechtlich irrelevant. Kein Staat hat das Recht, von einem anderen Staat die Wahrung dieser Freiheiten und Rechte zu fordern. Das ist innere Angelegenheit jedes Staats für sich, und wegen des Grundprinzips der Gleichberechtigung und Achtung, welche jeder Staat der Völkerrechtsgemeinschaft einem anderen Rechtssubjekte derselben Gemeinschaft schuldet, wäre solche Forderung eine unberechtigte Einmischung (Intervention) in die Verhältnisse des anderen Staates.

Unter dem gleichen Gesichtspunkt muß der Satz vertreten werden, daß kein Staat in seiner Würde angezweifelt werden darf, daß man von seinen Völkerrechtsorganen noch den Nachweis verlangt, ob sie auch verfassungsmäßig (d. h. nach dem Staatsrecht ihres Staates) zu ihrem Handeln die nötige Ermächtigung haben (vgl. dazu Anzilotti in Riv. di dir. internaz. 1910 p. 3ff.).

Behauptet z. B. ein Staat, daß er von seinem Parlament die verfassungsmäßige Ermächtigung zum Abschluß eines Vertrags erhalten hat, so darf der andere Staat, der Vertragsgegner ist, nicht noch weiter gehen und die Unterlagen für diese Behauptung nachprüfen. Das ist die Bedeutung der sog. völkerrechtlichen Ratifikation von Verträgen (s. weiter unten II. Teil, III. Abschnitt), daß sie eben solche Nachprüfung abschneidet.

Aber noch mehr: Jeder Staat kann verlangen, daß den Akten, die seine Völkerrechtsorgane vornehmen, unbedingter Glaube von jedem anderen Staat geschenkt werde.

Deshalb wäre es unzulässig gewesen, wenn die Vereinigten Staaten, die während des Weltkrieges die Rechtmäßigkeit unseres U-Boot-Kriegs anfochten und von uns entsprechende Zusicherungen erhielten (s. die Note der deutschen Regierung vom 5. Mai 1916), noch weiter die Forderung gestellt hätten, zu prüfen, ob die von Deutschland erlassenen Instruktionen an die U-Boot-Befehlshaber den in der Note gemachten Zusicherungen entsprächen. Vollständig in der Ordnung war es hingegen, daß wir in dem Falle Hönigsberg (Dr. Nr. 68 ex 1889—90, Verhandlungen des Reichstags 1888/89 Bd. II, S. 506ff. und 1890/92, II, S. 1281ff.) der Feststellung der englischen Regierung über die Ausdehnung ihrer Gebietshoheit in gewissen Teilen des Nigergebiets unbedingt Glauben schenkten und unsere Schadensersatzansprüche nicht mit der Schärfe des Rechts geltend machten, als wir hörten, daß die englische Gebietshoheit sich nicht über das Gebiet erstrecke, innerhalb dessen dem deutschen Kaufmann Hönigsberg Schädigungen zugefügt worden waren.

II. Die Staatenverbindungen.

Jede Verbindung von zwei oder mehreren Staaten, die auf einem Rechtsgrunde beruht, ist eine Staatenverbindung im juristischen Sinne.

Wir haben im folgenden Staatenverbindungen zu unterscheiden, wo der eine der verbundenen Teile noch nicht Staat, sondern werdender Staat, Staatsfragment ist, ferner solche, wo der eine Teil nicht gleichwertig erscheint, schließlich solche, wo beide oder alle Teile pares sind, d. h. Staaten mit voller Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit.

1. Verbindung von Staaten mit Staatsfragmenten.

Gebietsteile von Staaten treten im Völkerrecht nur als Objekt eigentumsähnlicher Verhältnisse auf. Man tritt sie ab, wie Eigentum, das Gebiet sowohl wie auch die darauf wohnenden Menschen. Das sog. Plebiszit und die Option sollen diese rückständige Rechtsauffassung verbessern (s. weiter unten § 17 VI), aber noch sind diese beiden Institute nicht allgemeines Völkerrecht, sondern bloß partikuläres. Erst allmählich verwandelt sich das durch solche Gebietsveränderungen hervorgerufene

dominium in staatsrechtliche Herrschaft, imperium. Während dieses Schwebezustandes wird schon der Keim künftiger Staatenverbindung gelegt. Als niederste Stufe dieser ist die Verbindung von Staat und Staatsfragment zu denken, denen das eine oder andere wesentliche Merkmal des Staats abgeht (s. oben S. 21). Meist wird dieses Fehlen eines oder des anderen Merkmals dadurch hervorgerufen, daß eben der Prozeß der Umwandlung von völkerrechtlichem dominium in staatsrechtliches imperium sich noch nicht ganz vollzogen hat. Ein letzter Rest davon bleibt immer in Gestalt einer Verbindung von Organen des Herrscherstaats und des beherrschten Staatsfragments, derart, daß die erstere eine entscheidende Bedeutung auch für die letzteren gewinnen. Dadurch stellt das Ganze eben eine der Staatenverbindung ähnliches Gebilde dar. Aber immer mehr zieht sich das völkerrechtliche dominium vor dem staatsrechtlichen imperium zurück, immer mehr wird das ursprüngliche Objekt der Staatsherrschaft selbständiges Herrschaftssubjekt. Diesen Prozeß im einzelnen wollen wir hier verfolgen. Er ist der tiefe Sinn des auf Expansion gerichteten Strebens der Völker und aller Kolonisation.

a) Die niedrigste Stufe einer Verbindung von Staat und Staatsfragment stellt jene dar, die noch hart an das völkerrechtliche dominium grenzt. Das dem selbständigen Staat — wir wollen ihn im folgenden Oberstaat nennen — zugewachsene Gebiet wird aus Gründen, die hier nicht zu erörtern sind, ihm nicht inkorporiert, sondern als von seinem Gebiet verschieden aufgefaßt, im übrigen aber vom Oberstaat eigentumsartig beherrscht. Ich verstehe unter dieser eigentumsartigen Beherrschung die Behandlung des unterworfenen Gebiets als Sachgut, ohne Rücksicht auf die auf ihm wohnenden Personen. Beherrschung der Personen allein durch Vermittlung des Gebiets ist imperium, wenn es durch eigene Staatsorgane geschieht, Beherrschung des Gebiets ohne Rücksicht auf seine Bewohner ist dominium. Auf dieser Stufe befinden sich die sogenannten Interessensphären, Hinterländer und Herrschaftsverhältnisse, wie sie der zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien abgeschlossene Vertrag vom 5. Mai 1894 (RGBl. 1894, S. 535ff.) in Art. 2 regelt. Es sind dies Gebiete für künftige Herrschaftsverhältnisse. Kein Staat gönnt in seiner Interessensphäre dem anderen die Beherrschung, übt aber selbst keine Beherrschung aus.

Wir sagten, daß diese primitivsten aller Staatenverbindungen hart an der Grenze von dominium und imperium liegen. Wie schwer überhaupt im Völkerleben diese Grenze zu ziehen ist, verdeutlichen am besten folgende Grenzfälle als Beispiele:

1. Das Oberlandesgericht in Köln hatte am 21. April 1914 folgende Rechtsfrage zu entscheiden: Kläger hat in Naustraß bei Herzogenrath (Preußen) einige Häuser, von denen er behauptet, daß sie durch den Betrieb eines Bergwerks unterminiert werden. Dieses Bergwerk wird von dem Pächter der holländischen Regierung betrieben. Der Rechtstitel der holländischen Regierung

zum Betrieb des Bergwerks ist der preußisch-niederländische Vertrag vom 26. Juni 1816, zufolge dessen gewisse Bezirke — in einem von diesen wird das in Frage stehende Bergwerk betrieben — von Holland an Preußen abgetreten wurden, mit dem Vorbehalt, „daß die Zession dieser Bezirke . . . keinen Schaden oder Nachteil zufügen solle der Ausbeutung des Kohlenbergwerks" (Art. 19). Es entstand nun die Frage: War das die Konzession eines Bergwerks oder die Begründung einer Staatsservitut? Im ersteren Fall war der Rechtsweg wegen des Schadensersatzanspruchs zulässig, im letzteren Fall nicht. Das Oberlandesgericht entschied, es läge ein Staatsservitut vor. [Der Fall ist gut analysiert im American Journal of International Law VIII (1914) 858ff.]

2. Art. 45 des Versailler Friedensvertrags schreibt vor:

„Als Ersatz für die Zerstörung der Kohlengruben in Nordfrankreich und als Anzahlung auf den Betrag der von Deutschland geschuldeten Wiedergutmachung der Kriegsschäden tritt Deutschland das volle und unbeschränkte, völlig schulden- und lastenfreie Eigentum an den Kohlengruben im Saarbecken, wie es in Art. 48 abgegrenzt ist, mit dem ausschließlichen Ausbeutungsrecht an Frankreich ab."

Ist das die Begründung einer Staatsservitut oder wirkliche Eigentumsübertragung? M. E. beides.

Wir werden überhaupt sagen müssen: Wo einem Staat im Gebiet des anderen Eigentumsrechte am Gebiet übertragen wird, schränken sie die Gebietshoheit und Staatsgewalt des anderen Staats auf alle Fälle ein: denn die Gerichte dieses Staats können gegen den anderen auf keinen Fall angerufen werden, ebensowenig die Verwaltungs- und Polizeibehörden, es wäre denn, daß sich der eigentumerwerbende Staat der Jurisdiktion des Gerichtsstaats unterworfen hat. Also liegt Beschränkung der Staatshoheit, demnach eine Staatsservitut vor.

3. Nicht anders ist zu entscheiden, wenn Kohlenstationen zugunsten eines Staats zugelassen werden: so bestimmt der deutsch-spanische Vertrag vom 30. Juni 1899, durch welchen wir die Karolineninseln um den Preis von 25 Millionen Pesetas erwarben, in Art. 2:

„Spanien wird ein Kohlendepot für die Kriegs- und Handelsmarine in dem Karolinenarchipel, ein gleiches in dem Palau- und ein gleiches in dem Marianenarchipel einrichten und auch in Kriegszeiten behalten können."

Auch das war das Zugeständnis einer Staatsservitut, nicht bloß die zivilrechtliche Eigentumsübertragung (s. dazu R. Wahl, Die Kohlenstation, Greifsw. Doktordiss. 1906). Die Beschränkung der deutschen Staatshoheit lag vor allem darin, daß die sonst gegenüber fremden Kriegsschiffen zustehende Zulassungsfreiheit von uns auch im Kriegsfalle aufgegeben wurde.

4. Nicht so einfach liegt die hierhergehörige Frage der „Pachtung" von Kiautschou, die wir von China im Vertrage vom 6. März 1898 erworben hatten.

Die Frage, ob wirkliche ‚Pachtung' oder Gebietshoheitserwerb vorlag, wurde während des Weltkriegs insofern praktisch, als China schon während desselben, also noch vor dem definitiven Friedensschluß und ohne Deutschland zu fragen, mit Japan betreffs Kiautschou folgenden Vertrag am 25. Mai 1915, sechs Monate nach dem Fall von Tsingtau abschloß (s. diesen bei M. T. Z. Tyau, The Legal obligations arising out of Treaty Relations between China and other States, Shanghai 1917 p. 216f.), dessen Art. I lautete:

„Die Chinesische Regierung gibt ihre Zustimmung zu allen Vertragsabmachungen, welche die Japanische Regierung später mit der Deutschen Regierung trifft betreffend aller Rechte, Interessen und Konzessionen, welche Deutschland kraft Vertrags oder sonst in der Provinz Shantung besitzt". Der

Vertrag trat neun Tage nach der Unterzeichnung in Kraft (Art. IV). Durfte China diese vorzeitige, „verschleierte" Abtretung Kiautschous an Japan vornehmen?

Um diese Frage zu beantworten, muß man sich zunächst die Rechtsstellung des Deutschen Reichs und Chinas zu Kiautschou vergegenwärtigen. Da begegnen uns zwei Ansichten. Die eine, insbesondere von Georg Jellinek[1]), sieht Kiautschou als chinesisches Staatsgebiet an, auf welchem Deutschland fremde Hoheitsrechte (nämlich die Chinas) ausübe. Diese Meinung stützt sich namentlich darauf, daß das dem Vertrage zugrunde liegende Rechtsverhältnis das englische Rechtsinstitut der Pacht (lease) sei. Die andere Ansicht, die von vielen und in neuester Zeit von Crusen[2]) vertreten worden ist, geht dahin, daß der Ausdruck „Pacht" bloß die Verschleierung einer wirklichen Gebietsabtretung bedeute, eine Verschleierung, die deshalb nötig gewesen sei, weil nach der Auffassung des Konfuzius die völlige Aufgabe des Grundeigentums die Fortsetzung des Ahnenopfers gefährde, daher als unreligiös gemißbilligt würde. Diese Auffassung übersieht, daß nicht bloß der klare Wortlaut des Vertrages dem zuwiderläuft, sondern auch eine völkerrechtlich bedeutsame Tatsache: kein Ahnenkult und keine religiöse Vorstellung hat die Chinesen gehindert, am 20. Januar des Jahres 1841 Hongkong an England abzutreten. Wenn also im Kiautschouvertrag von Pacht die Rede ist, so muß doch etwas anderes als Gebietsabtretung darunter verstanden worden sein. Aber was? Hier kommt uns nun die völkerrechtliche Erwägung zu Hilfe, daß bis zum Jahre 1898 England in das Völkerrecht seine „Pacht" auch außerhalb Asiens einzuführen bemüht war. Im Jahre 1888 und 1890 übertrug der Sultan von Zansibar der britischen Ostafrika-Kompanie Gebietsteile zu Pacht auf 50 Jahre. Im Jahre 1894 tauschten „pachtweise" Großbritannien und der Kongostaat Gebietsteile in Afrika aus unter der Festsetzung, daß die von Großbritannien an den Kongostaat verpachteten Gebietsteile so lange als verpachtet gelten sollten, als der Kongostaat als unabhängiger Staat oder als belgische Kolonie unter der Hoheit des Königs der Belgier oder seiner Nachfolger stünde. Ein Teil des pachtweise überlassenen Gebietes sollte aber auch schon dann an den Verpächter zurückfallen, wenn der damals regierende König der Belgier aufhörte, Souverän zu sein. Im Jahre 1898 erhielt um die gleiche Zeit, wie das Deutsche Reich Kiautschou, England pachtweise Weihaiwei „für so lange Zeit, als Port Arthur in dem Besitz von Rußland" sich befände, Kaulung aber für 99 Jahre, während an Rußland Port Arthur und das jetzige Dalny für 25 Jahre pachtweise überlassen wurde. Wir sehen demnach, wie die Engländer im Völkerverkehr mit nichteuropäischen Staaten zur Vermeidung von schwierigen Vertragsauslegungen einfach ihr Rechtsinstitut der „Pacht" (lease) eingeführt haben, von der bei ihnen selbstverständlichen Voraussetzung ausgehend, daß ihr Recht die Eignung besitze, Weltrecht zu werden. Es ist hierbei ein ähnliches Motiv maßgebend, wie zu Beginn der Neuzeit, als Institute des römischen Rechts auf Völkerrechtsfragen deshalb angewendet wurden, weil das römische Recht damals den Charakter des Weltrechts schon an sich trug. So konnte auch die deutsche Regierung 1898 auf etwas im Völkerrecht schon längst Geübtes hinweisen, als sie die englische Pacht dem Kiautschouvertrage zugrunde legte: einmal waren die Chinesen offenbar damit zufrieden, und sodann konnte jedes chinesische Bedenken, das möglicherweise aufstieg, dadurch beschwichtigt werden, daß man den Engländern nichts

[1]) DJZ. 1898, S. 253.

[2]) Fleischmanns Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts II S. 505.

voraus haben wolle. Aber auch die Eifersüchtelei der englischen Diplomatie konnte aus dem Wege geräumt werden, wenn man nicht mehr verlangte als die Engländer erhalten sollten. Wie sehr übrigens diese Eifersüchtelei gerade die Engländer beherrschte, zeigt der Weihaiweivertrag, wo die Pachtung so lange dauern sollte, als die russische Pacht von Port Arthur währte.

Als was stellt sich nun jene Bezugnahme des Kiautschouvertrags auf das englische Pachtrecht dar? Sie ist nichts anderes als die Verweisung einer Rechtsquelle (nämlich des Völkerrechts und der völkerrechtlichen Vertragsauslegung) auf eine andere Rechtsquelle (das englische Recht). Solche Verweisungen sind durchaus zulässig[1]).

Nun könnte man den Einwand erheben, und er ist erhoben worden (Crusen a. a. O.), daß es doch nicht angehe, ein Rechtsinstitut des englischen Sachenrechts, also ein Institut des Privatrechts mit dinglichem Charakter auf die an Deutschland abgetretene Gebietshoheit in Kiautschou anzuwenden. Oder wie sollten denn die völkerrechtlichen Einschränkungen der Gebietshoheit privatrechtlich mit Hilfe der lease konstruiert werden? Aber darauf kommt es hier gar nicht an, denn nicht um zu konstruieren, sondern um den Vertragsinhalt der Parteien ihrem Willen entsprechend auszulegen, soll das englische Rechtsinstitut der lease herangezogen werden. Und nur das ist es, was wir im folgenden tun wollen.

Der englische Pächter (Lessee) hat ein so weit geschütztes Pachtrecht, daß er jede Störung in dem Pachtbesitz gegen den Verpächter nicht bloß gegen den Dritten, schon seit den Zeiten Bractons, des berühmten englischen Juristen des 13. Jahrhunderts, durch eine Klage verteidigen kann. Seit Heinrich VIII. findet diese Klage auch dann Anwendung, wenn der Verpächter ohne oder gegen den Willen des Pächters vor Ablauf der Pachtzeit die Pacht an einen Dritten weiter überträgt[2]). Hier war der Punkt, an dem die deutsche Regierung anzusetzen hatte. Denn das alte Rechtsmittel, das für die englische lease Geltung hat und dem Verbot entspricht, ohne Zustimmung des Lessee vor der Zeit die Pacht weiterzugeben, hat im Art. 5 des Kiautschouvertrages: „Sollte Deutschland später einmal den Wunsch äußern, die Kiautschoubucht vor Ablauf der Pachtzeit an China zurückzugeben, so verpflichtet sich China, die Aufwendungen, die Deutschland in Kiautschou gemacht hat, zu ersetzen und einen besser geeigneten Platz an Deutschland zu gewähren", den Ausdruck gefunden, daß nur Deutschland berechtigt ist, vor der Zeit von dem Pachtvertrage zurückzutreten, nicht aber China. Dieses Reich beging demnach mit der vorzeitigen Übertragung der Rechte an Kiautschou dem Deutschen Reiche gegenüber einen Rechtsbruch. Was hätte es eigentlich tun müssen?

Wenn nach englischem Pachtrecht der Pächter die Pacht an einen Dritten vergeben will (sog. Assignment), so wird er der Assignor und der Dritte der Assignee. Ein solches Rechtsgeschäft kann zwischen dem Pächter und dem Dritten nur mit Zustimmung des ursprünglichen Verpächters (Lessor: Digby a. a. O. 416) vorgenommen werden. Kurz, China durfte erst nach Friedensschluß seine Zustimmung zu dem Assignment geben, wenn Deutschland an Japan die Kiautschoupacht abtrat. Hierfür liegt auch ein Präzedenzfall vor. Als im

[1]) Über die Zulässigkeit der völkerrechtlichen Verweisung auf das Privatrecht: s. P. Ruegger, Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht in Zschr. f. intern. Recht XXVIII. Bd.

[2]) Vgl. Digby, History of the law of real property, S. 243.

Jahre 1905 der Friedensvertrag zu Portsmouth zwischen Rußland und Japan geschlossen wurde, bestimmte Art. 5 desselben: „Die kaiserlich Russische Regierung überträgt und überweist („transfer and assign") der kaiserlichen Regierung von Japan, unter Zustimmung der Regierung von China („with the consent of the Government of China") die Pacht von Port Arthur („the lease of Port Arthur") usw. . . . Die beiden kontrahierenden Vertragsteile verpflichten sich wechselseitig die im vorhergehenden erwähnte Zustimmung der chinesischen Regierung zu erlangen." Das war damals der korrekte Weg, und wenn China ihn nicht einschlug, so war es eine Verletzung des Völkerrechts.

Nunmehr haben wir durch Art. 156 I des Versailler Friedensvertrags auf alle „Ansprüche und Vorrechte", soweit sie auf das Gebiet von Kiautschou „Bezug haben", zugunsten Japans verzichtet.

b) Eine höhere Stufe nehmen jene Verbindungen von Staat und Staatsfragment ein, wo sowohl der Gebietszuwachs als auch die auf ihm wohnenden Personen als von dem Gebiet resp. den Angehörigen des Oberstaats verschieden aufgefaßt werden. Im übrigen findet eigentumsartige Beherrschung noch statt; denn um vollständiges imperium aus dem völkerrechtlichen dominium zu machen, genügt es nicht, daß an Stelle der Sachherrschaft eine Herrschaft über Personen tritt. Es muß eine Personenherrschaft durch eigene Staatsorgane sein, während hier die Beherrschung wenigstens vorwiegend durch Organe des Oberstaats stattfindet.

Hierher gehören auch die sogenannten Kolonien, sogenannte koloniale Protektorate, Schutzgebiete, einzelne der neuen Dependencies der Vereinigten Staaten, insbesondere die Philippinen, Hawai u. dgl. m. Hierher gehörte auch die sogenannte Okkupation von Bosnien, Herzegowina durch Österreich-Ungarn in Gemäßheit des Art. 25 der Berliner Kongreßakte von 1878, bis daraus am 7. Oktober 1908 eine richtige staatliche Gebietsherrschaft der Realunion von Österreich-Ungarn über diese Länder geworden ist.

Es ist unzutreffend, hier von eigenen Staatsangehörigen dieser Schutzgebiete zu sprechen. Nur die Negation der Landesfremdheit gegenüber dem beherrschenden Oberstaat ist gegeben; einen spezifischen politischen Status haben diese Bewohner so lange nicht, als ihnen nur unvollkommene oder überhaupt nicht subjektive öffentliche Rechte zuerkannt werden.

c) Der Verselbständigungsprozeß gegenüber dem Oberstaat kann immer mehr fortschreiten. Es kann das Staatsfragment wirklich eigenes Gebiet, eigene Staatsangehörigkeit haben, ja selbst eigene gesetzgeberische Organe, aber der Oberstaat hat noch innerhalb dieser Organisation sein eigenes Organ hineingesetzt, dem er in Gestalt eines Gouverneurs die Vertretung der Interessen des Oberstaats zuweist und durch das er an der Beherrschung des Staatsfragments teilnimmt. Hier hat sich das völkerrechtliche dominium beinahe ganz in staatsrechtliches imperium umgewandelt, aber doch nicht ganz. Es sind nicht eigene Organe des Fragments, die ausschließlich herrschen, sondern die Mitherrschaft hat auch ein Organ des Oberstaats in mehr oder minder beschränkter Weise.

Hierher gehören als Beispiel die fortgeschrittensten unter den amerikanischen Territorien, bis zum Versailler Friedensvertrag von 1919 auch die englischen Selbstverwaltungskolonien, die wirklich eine eigene Staatsangehörigkeit (z. B. „British Nationality within Canada", s. mein Brit. u. Röm. Weltreich 1920, S. 222) besaßen und besitzen, schließlich Kreta seit April 1899 bis zu seiner Vereinigung mit Griechenland am 7. Oktober 1908. Hierher gehörte Finnland in seinem Verhältnis zu Rußland, wie es seit 1808—1810 eingerichtet, dann zwischen 1899 und 1906 aufgehoben und schließlich seit dem 22. Oktober 1905 und insbesondere 20. Februar 1906 wieder restauriert worden ist. Es hatte ein eigenes Territorium, eigene Staatsangehörigkeit, eigene Behörden, eigenen Landtag. Ihm mangelte nur ein eigenes Staatshaupt. Denn die monarchistische Gewalt übte der russische Zar als solcher, wenngleich er für die Zwecke die Maske eines „Großfürsten von Finnland" anlegte (s. Korkunov, Russ. Staatsrecht, 1908, I, S. 192ff. Vgl. aber auch Erich a. a. O.). Finnland ist gegenwärtig ein unabhängiger Staat, an dessen Befreiung das Deutsche Reich einen hervorragenden Anteil genommen hat.

Höher als die angeführten Verbindungen stehen die Verbindungen wirklicher Staaten. Sie sind entweder Autoritäts- oder Genossenverbände.

2. Autoritätsverbände von Staaten.

Darunter verstehen wir Abhängigkeitsverhältnisse, in welchen ein oder mehrere Staaten zu einem anderen stehen, also jedenfalls Staatenverbindungen, bei denen die Partner nicht gleichberechtigt sind. Hierher gehört:

a) Der sogenannte Staatenstaat. Es ist dies eine Staatsform, welche aus einem Oberstaat und mehreren Unterstaaten besteht, wobei der erstere die ihm verbliebenen Hoheitsrechte nicht über Individuen, sondern über Staaten, die Unterstaaten oder Vasallenstaaten, ausübt. Das Prototyp eines solchen Staatenstaats ist der auf dem Lehen aufgebaute Khalifenstaat zu Bagdad (bis 1258), der mittelalterliche Lehenstaat, den das Heilige römische Reich deutscher Nation, insbesondere nach Entartung des Lehenswesens, bis knapp vor die Tür des 19. Jahrhunderts darstellt. Der Vasall übt namens des Oberherrn, des Souveräns, die Herrschaft aus, er übt sie nach Art des Untereigentümers aus, der die Rechte des Obereigentümers nicht beschränken, insbesondere die Substanz des Lehens, d. h. der Herrschaft über Land und Leute, nicht verringern darf, ohne den nötigen Lehenskonsens, der ferner dem Oberlehensherrn bestimmte finanzielle oder militärische Leistungen zu erfüllen hat. Wechselseitige Rechte und Pflichten beider sind durch das geltende Recht gegeben. Eine Kompetenz-Kompetenz besitzt der Lehnsherr dem Vasallen gegenüber nicht, höchstens im Sinne, daß er dessen Recht vermehren, niemals aber vermindern darf. In dem Augenblicke, wo das Lehenswesen degeneriert, das Lehen Eigentum des Vasallen wird, wandelt sich auch der Lehenstaat in den Staatenstaat.

Als modernes Beispiel eines solchen haben wir das Osmanenreich, insbesondere in seinem früheren Verhältnis zu seinen Vasallenstaaten Samos und Ägypten (bis zum Vertrage von Sèvres), ferner (bis zum 5. Oktober 1908)

Bulgarien und (bis zum 7. Oktober 1908), Kreta (bis 1911) u. a. m. anzusehen. Vorbild war für diese Staatenstaatentwicklung der Abbassidenkhalifat zu Bagdad, wie ja auch die Tendenz zu dieser Entwicklung in der Übernahme des Khalifats durch Sultan Selim im Jahre 1516 gelegen sein mag.

b) Es gehören in diese Gruppe von Abhängigkeitsverhältnissen die sogenannten völkerrechtlichen Protektorate. Ein mächtiger sichert einem schwächeren Staate vollständigen völkerrechtlichen Schutz gegen die Verpflichtung gewisser Leistungen oder Duldungen zu. Aus der Vollgewalt des schwächeren Staates werden gewisse Befugnisse, namentlich das völkerrechtlich verpflichtende Handeln herausgeschnitten und vom Protektor ausgeübt. Daran kann sich eine mehr oder weniger eingehende Kontrolle des protegierten Staates durch den Protektorstaat anschließen. In solchem Protektoratsverhältnis stehen z. B. Anam zu Frankreich seit dem Vertrage vom 6. Juni 1884, die sogenannten Native Staates von Indien zum Britischen Reich, Kambodscha zu Frankreich seit der Konvention vom 17. Juni 1884, Tunis zu Frankreich seit dem Bardo-Vertrag vom 8. Juli 1881, Danzig zum Völkerbunde (über diese Protektorate s. weiter unten S. 43ff.).

Man spricht in diesem Zusammenhange von halbsouveränen Staaten, als welche man die protegierten Staaten bezeichnet. Der Begriff ist ein Nonsens, da die Souveränität unteilbar ist. Der protegierte Staat ist entweder souverän oder nicht souverän. Ein Kriterium dafür ist die Tatsache, ob die Eingriffe des Protektorstaats auf völkerrechtlichem Vertrage oder aber auf staatlichem Herrschaftsrecht ruhen. Im ersteren Falle ist der protegierte Staat trotz eingehender Einschränkung seiner Handlungssphäre souverän, im letzteren Falle nicht. Man spricht in ersterem Falle von einem völkerrechtlichen, im zweiten Falle von einem staatsrechtlichen Protektorat.

Ein staatsrechtliches, nicht ein völkerrechtliches Protektorat, wie in der Literatur behauptet wird, ist das von England über die sogenannten Radschahstaaten in Indien geübte Protektorat (vgl. das Nähere in meinem Brit. u. Röm. Weltreich, § 10). Alles in allem handelt es sich um 824 283 Quadratmeilen mit einer Bevölkerung von rd. 68¼ Mill., während das eigentlich britische Territorium in Indien nur 1 097 901 Quadratmeilen umfaßt, dafür aber eine beinahe viermal so große Bevölkerung besitzt, nämlich etwa 232 Mill. Einwohner.

Die Rechtsverhältnisse zwischen England und den indischen Staaten werden in der Hauptsache durch drei Arten von Rechtsquellen bestimmt. An der Spitze derselben stehen die sogenannten Verträge. Sie zerfallen in förmliche Verträge, ergänzende Abmachungen und sogenannte Sanads.

Die politischen Verträge sind althergebrachte Formen der Verbindung, meist aber Kinder des Augenblicks. Eine Gesamtkodifikation aller Verträge, die England mit einem Einzelstaat abgeschlossen hat, findet gewöhnlich nicht statt. Prinzipienfragen werden in ihnen nicht gelöst, um so mehr aber Detailfragen, welche künftige Veränderung nicht ausschließen, wenn sich die Verhältnisse ändern. Gewöhnlich macht sich der Herrscher, der Maharadscha, für sich und seinen Nachfolger verbindlich, dieses oder jenes zu tun oder zu unterlassen.

Für die Auslegung des Vertrages, der in englischer und in der einheimischen Sprache ausgefertigt wird, ist nur die englische Version maßgebend.

Außer diesen Verträgen als Quelle der Rechtsbeziehungen zwischen England und seinen indischen Vasallenstaaten kommt namentlich die bureaukratische Verwaltungsroutine und das Gewohnheitsrecht in Betracht. Die bureaukratische Verwaltungsroutine wird getragen durch die königliche Prärogative, der sogenannten Staatshoheitsakte: was der englische König durch seinen Generalgouverneur oder durch die Lokalgouverneure im Verhältnis zu den Radschahstaaten verfügt, darf von einem britischen Gericht als sogenannter Act of State, als Staatshoheitsakt, nicht nachgeprüft werden. Dadurch wird mitunter über das gröbste Unrecht der Mantel der Unanfechtbarkeit gehüllt, der in seinen Rechten verletzte Eingeborene eines Radschahstaates, aber auch der Maharadscha kann vor dem britischen Richter kein Gehör finden.

Die dritte Quelle des Rechts im Verhältnis von England zu den eingeborenen Staaten ist das Gewohnheitsrecht, das gewissermaßen zur Auslegung der geschriebenen Verträge dient. Wie sehr hier die ursprünglich völkerrechtliche Grundlage des Rechtsverhältnisses verschoben ist, mag man daraus entnehmen, daß der zwischen England mit einem Radschahstaat abgeschlossene Vertrag als Präzedenzfall und Quelle der Auslegung auch für andere Radschahstaaten herangezogen werden kann und herangezogen wird, während im Völkerrecht der Grundsatz der Staatssouveränität solches verbieten würde. Es gibt sogar Radschahstaaten, die überhaupt mit England keinen Vertrag abgeschlossen haben und deren Rechtsverhältnis also zum britischen Suzerän nur durch Gewohnheitsrecht, d. h. durch aus Verträgen mit anderen Radschahstaaten abgezogene Rechtsregeln geordnet wird. So ist z. B. der Maharadscha von Pudukkottai, der über einen Flächenraum von 1101 Quadratmeilen herrscht, durch Adoptionssanad in die englische Huld aufgenommen, und zwar verhältnismäßig früh zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Aber die Verträge mit ihm datieren erst aus der Zeit nach 1862. Der Herrscher des Staates Savanur in der Bombaypräsidentschaft hatte bis 1866 nicht einmal einen Sanad erhalten und dann wurde er ihm erst ausgestellt, nachdem die Gerichte des britischen Reiches auf Grundlage des Gewohnheitsrechtes und der „Analogie" ihm die Eigenschaften eines Verbündeten des britischen Reiches (Jagir) zuerkannt hatten.

Sehen wir uns zunächst die Rechte der britischen Krone in bezug auf die äußeren Verhältnisse der Radschahstaaten an. Hier kommen zunächst die Rechte der britischen Krone auf militärische Leistungen in Betracht. Zunächst bestehen da allgemeine Verteidigungspflichten der Radschahstaaten. Ob die Gestellung der Truppen nur auf die Landesverteidigung beschränkt ist oder auch außerhalb Indiens die gestellten Truppen verwendet werden dürfen, ist in den älteren Verträgen nicht gesagt. Da heißt es allgemein, wie z. B. in dem Vertrage mit dem Staate Gwalior von 1804: „Wenn ein Krieg unglückseligerweise zwischen den vertragschließenden Parteien und einem anderen Staat oder einer anderen Gewalt, von welcher Art auch immer („whatsoever") ausbrechen sollte . . .".

Außer dieser allgemeinen Pflicht für den Kriegsfall, wo doch schließlich nur die Landesverteidigung gemeint ist, haben einige Staaten vertragsmäßig noch Sonderpflichten übernommen, so daß auf diese Truppen auch im Falle eines Krieges außerhalb Indiens gerechnet werden darf.

Das zweite wichtige Vorrecht der britischen Regierung gegenüber den Radschahstaaten ist, daß sie von jedem diplomatischen Verkehr mit dem Ausland und jeglichem völkerrechtlichen Vertragsschluß abgeschnitten sind. Ihr völkerrechtlicher Vormund ist die britische Regierung. Nur Nepal hatte sich

seine völkerrechtlichen Funktionen gewahrt und z. B. im Jahre 1856 einen eigenen Friedensvertrag mit Tibet abgeschlossen. Jetzt ist N. ein selbständiger Staat, der dem Völkerbunde aber nicht angehört (Schücking-Wehberg, die Satzung des Völkerbundes 1921 S. 160). Aus der völkerrechtlichen Vormundschaft, die England über die anderen Radschahstaaten übt, ergibt sich zunächst die Notwendigkeit, daß alle Eingeborenen der Radschahstaaten im Auslande von dem britischen Konsul beschützt werden. Wo eine Konsulargerichtsbarkeit im Auslande zu üben ist, da unterstehen die Eingeborenen der Radschahstaaten der britischen Konsulargerichtsbarkeit. Die britische Regierung ist es ferner, mit deren Genehmigung allein auswärtige Staaten bei den Radschahstaaten Konsuln beglaubigen dürfen. Sie, nicht der Radschahstaat, stellt das Exequatur aus. Nicht bloß die aktive Seite der völkerrechtlichen Vertretung, sondern namentlich auch die passive liegt der britischen Regierung ob, wir meinen die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Radschahstaaten. Daraus folgert die britische Regierung die Notwendigkeit, eine Art von Konsulargerichten in den Radschahstaaten einzurichten, welche Streitigkeiten zwischen den Ausländern und den Eingeborenen zur Entscheidung bringen. Auch die Auslieferung von Ausländern für Übeltaten, die sie in Europa verübt haben, wird und kann nur durch Vermittlung der britischen Regierung und nur nach britischem Auslieferungsrecht erfolgen. So ist z. B. am 14. Mai 1872 ein Auslieferungsvertrag mit Deutschland abgeschlossen worden. Durch britische Staatsratsverordnung vom 25. Juni 1872 wurde die Wirksamkeit des Vertrags und des englischen Auslieferungsrechts (der sogenannte fugitive offenders Acts) auch auf die Radschahstaaten ausgedehnt. Wenn ferner die britische Regierung strikte Neutralität im Verhältnis zu kriegführenden Staaten bewahren will, so kann sie auf Grund eines Parlamentsgesetzes vom Jahre 1870 ein Waffenverbot und ein Werbeverbot erlassen, wodurch insbesondere die Anwerbung von Truppen für das kriegführende Ausland untersagt wird. Im Jahre 1874 wurde durch Gesetz der indischen Staatslegislatur der Generalgouverneur von Indien ermächtigt, ähnliche Verbote für das der direkten Herrschaft Großbritanniens unterliegende Indien zu erlassen. Die Radschahstaaten müssen aber infolge ihrer Unterordnung unter die britische Suzeränität ebenfalls diese Verbote beachten, wie sie auch sonst aus demselben Grunde verpflichtet sind, völkerrechtliche Pflichten, welche Großbritannien durch Verträge mit dem Ausland übernommen hat (z. B. die aus der Brüsseler Antisklavereikonferenz übernommenen Pflichten), innerhalb ihres Gebietes durchzuführen (also z. B. den Sklavenhandel in ihrem Territorium zu unterdrücken).

Die Einzelstaaten dürfen aber auch, da sie von jeglichem Vertragsschluß zwischen Staaten ausgeschlossen sind, auch untereinander keinen zwischenstaatlichen Verkehr pflegen oder zwischenstaatliche Verträge abschließen. Als z. B. die Radschahstaaten Kutsch und Nawanagar im wechselseitigen Warenaustausch eine Zollherabsetzung vornehmen wollten, so konnte dies nicht anders herbeigeführt werden als auf Grund der Anordnung der britischen Regierung, die von beiden Staaten angenommen wurde. Die Vertragspflichten, die sonst von den vertragschließenden Staaten wechselseitig übernommen zu werden plfegen, galten allein als gegenüber der britischen Regierung übernommen. In ähnlicher Weise werden Grenzregulierungen vorgenommen oder andere zwischenstaatliche Streitigkeiten geschlichtet. Es ist immer eine Anordnung der britischen Regierung, welche von den einzelinteressierten Staaten angenommen wird. Daß der römische Senat eine ähnliche Funktion zwischen den Föderierten Roms übte, ist bekannt.

Für die inneren Verhältnisse der Radschahstaaten ist ein Hauptgebiet der britischen Intervention zu nennen: das ist die Regelung der Thronfolgeordnung in den Radschahstaaten. Man sollte zunächst meinen, daß jeder derselben seine Thronfolgeordnung nach eigenen Grundsätzen und Wünschen zu regeln befugt sei. Dies ist aber keineswegs der Fall. Jede Thronbesteigung eines neuen Maharadscha erfordert die Anerkennung durch den britischen Herrscher bzw. seinen Stellvertreter, den Vizekönig von Indien. Dies wird aus der Treue und Untertänigkeit gefolgert, welche ein Chef des protegierten Staates dem Protektorstaat schuldet. Durch Vorschriften der englisch-indischen Regierung ist angeordnet, daß die formale Investitur eines neuen Maharadscha von einem britischen Beamten vollzogen werden muß. Solange dies nicht erfolgt ist, gilt die Thronfolge als ungültig. Eine von dem Volke des Radschahstaates in der Zwischenzeit vorgenommene Huldigung und Thronerhebung gilt nicht als rechtsbeständig.

Mit der Thronfolge im engen Zusammenhange steht auch die Kontrolle des Fürstengutes in den Radschahstaaten. Die britische Regierung sorgt dafür, daß ohne ihre Genehmigung keine Veräußerung von Fürstengut stattfindet. Wie sie die Aufnahme von Schulden durch den Fürsten kontrolliert, haben wir oben gesehen. Auf diese Weise sind die gewöhnlich verschwenderisch veranlagten Fürsten in eine große Abhängigkeit von dem Wohlwollen des indischen Vizekönigs versetzt.

c) Der Synoikismus.

Der Haupttypus für diese Bezeichnung von Staaten ist der antike Stadtstaat, die Polis. Der Stadtstaat trägt an sich die Eigentümlichkeit, daß die Zentralorgane der Staatsherrschaft gleichzeitig die Lokalorgane eines städtischen Gemeinwesens sind. Die antike Polis gewährte den ihr untertänigen Gemeinwesen keine Repräsentation in den Zentralorganen des Stadtstaates (s. darüber mein Brit. und Röm. Weltreich 1921, § 3), sondern ging von der Rechtsfiktion aus, daß jenes Zentralorgan des Stadtstaates, welches das Volk in Herrschaft darstellt, durch das Volk der Hauptstadt allein gebildet wird.

In diesem Sinne war nicht nur die urbs Roma bis auf Diocletian ein Stadtstaat im antiken Sinne, sondern auch Englands Kolonialreich war zur Zeit des Abfalls der amerikanischen Kolonien jedenfalls noch ein solcher. Gerade das war ja der Grund des Unwillens jener Kolonien, daß sie, ohne im englischen Parlament vertreten zu sein, von diesem besteuert wurden oder wie Edmund Burke, ihr begeisterter und begeisternder Anwalt im englischen Parlament, die Sache vortrug (On American Taxation, p. 68): „Was für eine Art von Freiheit haben denn noch die Amerikaner oder von welchem Brandmal der Sklaverei sind sie noch frei, wenn ... sie zu Packeseln jeder Steuer, die ihr wählt, gemacht sind, ohne den geringsten Anteil an ihrer parlamentarischen Genehmigung." Und eben derselbe Burke formuliert das staatsrechtliche Verhältnis zwischen dem Mutterland und jenen Kolonien in jener Weise, die wir als dem Stadtstaat charakteristisch bezeichneten (On American Taxation, p. 69):

„Das Parlament von Großbritannien sitzt am Kopfe dieses seines ausgedehnten Weltreiches in doppelter Eigenschaft (sits at the head of her extensive empire in two capacities). Die eine ist als Lokallegislatur dieser Insel (one as the local legislature of this island), vorsehend für alle Dinge daheim, unmittelbar und durch kein anderes Werkzeug als die Exekutivgewalt. Die andere Qualität des Parlaments, und ich glaube, es ist seine noblere, ist, was wir ihren

imperialen Charakter nennen (The other, and I think her nobler capacity, is what we call her imperial character). In dieser Eigenschaft, wie von dem Himmelsthron, überwacht es all die verschiedenen inferioren Legislaturen und führt und kontrolliert sie alle, ohne eine zu vernichten (in which, as from the throne of heaven, she superintends all the inferior legislatures, and guides, and controls them all without annihilating any)". Diese Worte in Verbindung mit der synoikistischen Idee, der Besteuerung ohne Vertretung zeigen, daß England am Ausgange des 18. Jahrhunderts jedenfalls, ebenso wie Rom, eine Polis im antiken Sinne war.

Ähnliche Rechtsstellung auf Grund des Synoikismus hatten die Schweizer Untertanenlande, ferner die Landgemeinden, die innerhalb Hamburgs liegen bis zum Jahre 1848 (s. Wolffson, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg 1884 S. 4) u. a. Englands und Irlands Verhältnis zueinander war bis zum Irish Free State (Agreement) Act von 1922 als Synoikismus zu bezeichnen. Seit dem hat Irland die Rechtsstellung einer brrit. Selbstverwaltungskolonie (s. weiter unten S. 42). Das Nähere darüber bei Koellreutter J. ö. R. XI 134ff.

3. Genossenverbände von Staaten. Vollständige Parität der verbundenen Staaten ist das Merkmal der hier in Betracht kommenden Staatenverbindungen. Handelt es sich um eine unorganisierte Verbindung bloß zu politischem Schutz und Trutz, so liegt eine Allianz vor (s. darüber weiter unten II. Teil III. Abschnitt).

Die Verbindung von Staaten zu politischen Zwecken kann aber auch durch eine Organisation zum Ausdruck kommen, wie bei der Union (Personal- und Realunion) und dem Staatenbunde überhaupt, ja sie kann zur Begründung eines die verbundenen Staaten selbst umfassenden höheren Staatswesens, des Bundesstaates, führen.

a) Personalunion.

Die Terminologie der Unionen von Staaten stammt aus dem Kirchenrechte, wo sie auf die Vereinigung zweier Benefizien oder Kirchenämter unter einem Benefiziaten angewendet wurde. Ihre Übertragung auf die Verbindung von Staaten unter einem monarchischen Oberhaupte erfolgte durch die staatsrechtliche Literatur des 17. Jahrhunderts, wozu namentlich in Deutschland die hier vorhandenen geistlichen Fürstentümer beitrugen, die einerseits kirchliche Benefizien, andererseits Wahlmonarchien waren. Union ist die Verbindung zweier Staaten unter einem Monarchen (so schon Nettelbladt, Systema elem. univ. jurispr. nat., 1762, § 35ff.: „idem subjectum potestatis plurium rerum publicarum").

Einer der ersten Begründer dieser Terminologie ist Joh. Stephan Pütter (geb. 1725, gest. 1807). Seit der Zeit hat sie mannigfachen Bedeutungswandel erlebt.

Die Verbindung zweier Staaten unter einem Monarchen ist eine Personalunion. Da diese Union auf einem zufälligen Ereignis ruht, so fällt sie auch mit dessen Wegfall auseinander.

So haben sich auch die meisten Personalunionen, die früher bestanden, im Laufe des 19. Jahrhunderts gelöst, z. B. die zwischen Hannover und Großbritannien-Irland 1837, die zwischen den Niederlanden und Luxemburg im Jahre 1890, in beiden Fällen deshalb, weil in dem einen durch Union verbundenen Lande (Britisches Reich, Niederlande) Frauen in der Thronfolge sukzedierten, die in dem anderen durch die Thronfolgeordnung davon ausgeschlossen waren.

Bei einer Personalunion bewährt sich eben das Wort des Hugo Grotius (De jure belli ac pacis, Buch I, Kap. III, 7, 2): „Wiederholt trifft es sich zufällig (accidit), daß mehrere Völker ein Haupt besitzen, wobei dennoch die einzelnen Völker für sich genommen jedes einen Staat bilden... Das sicherste Kennzeichen hierfür kann sein, daß nach Erlöschen des regierenden Hauses die Herrschaft zu jedem der verbundenen Völker zurückkehrt". Es gibt aber noch andere Erlöschungsgründe der Personalunion, z. B. Inkorporation des einen Staats in den anderen, wie dies bei der Personalunion Preußen-Lauenburg (1876) und bei der zwischen Belgien und dem Kongostaat (1908) der Fall war, oder Umwandlung des einen Staats in eine Republik, wie bei der Personalunion Preußen-Neuenburg (1848, Preußens Anerkennung der Auflösung im Jahre 1857). Eine heute bestehende Personalunion stellt das Verhältnis von Dänemark zu Island dar.

Die Verbindung von Dänemark und Island, die sich ursprünglich auf Gamli Sáttmáli (alte Staatsakte) und auf ein vielhundertjähriges Herkommen gründet, ist neuerdings durch dänisch-isländisches Bundesgesetz von 1918 zur Personalunion ausgestaltet worden (s. R. Lundborg a. a. O. 33ff.). § 1 dieses Gesetzes lautet:

„Dänemark und Island sind freie und souveräne Staaten, verbunden durch einen gemeinsamen König und durch das in diesem Gesetz enthaltene Übereinkommen. In den Titel des Königs werden die Namen beider Staaten aufgenommen.

Die völkerrechtliche Stellung Islands ist durch § 19 des Bundesgesetzes festzustellen versucht worden:

„Dänemark teilt den ausländischen Mächten mit, daß es in Übereinstimmung mit dem Inhalt dieses Bundesgesetzes Island als souveränen Staat anerkannt hat und teilt zugleich mit, daß Island sich als dauernd neutral erklärt und keine Kriegsflagge führt."

Freilich ist diese „dauernde" Neutralität nicht eine von der Art der Schweiz. Denn sie bindet nur die Vertragsparteien im Verhältnis zueinander. M. a. W.: Wenn Dänemark Krieg führt, kann Island neutral bleiben. Die auswärtigen Angelegenheiten Islands werden durch dänische Organe als Willensdiener besorgt, doch kann Island auch diese Besorgung jederzeit an sich ziehen (Lundborg 18f.). Island hat jedenfalls keinen eigenen Minister der auswärtigen Angelegenheiten, aber sein Premier ist für diese seiner Legislatur verantwortlich. Es gibt eine isländische Staatsangehörigkeit gesondert von der dänischen (s. Lundborg 44f.).

b) Die Realunion.

Die herrschende Auffassung im 19. Jahrhundert ging dahin, daß das Wesen der Realunion im Unterschiede von der Personalunion darin bestände, daß sie verfassungsgesetzlich gemeinsam in den beiden unierten Staaten angeordnet sei. Diese von Zachariä aufgestellte Lehrmeinung fand ihre schlagende Widerlegung durch G. Jellinek (Staatenverbindungen S. 197ff.), der klarlegte, daß selbst bei gemeinsamer grundgesetzlicher Anordnung der Union deren Bestand keineswegs auf ein dauerndes Fundament gestellt würde, da nicht einzusehen sei, weshalb

ein Staat die Norm nicht solle abändern können, während der andere sie beibehielte. Es stände also bei jener Auffassung im Belieben jedes Staates die Union zu lösen, ohne die geringste Rechtsverletzung vorzunehmen, was der Wirklichkeit widerspricht. G. Jellineks Auffassung selbst geht dahin, daß die Realunion, um als dauernde Verbindung zweier Staaten durch einen gemeinsamen Monarchen angesehen zu werden, durch Vereinbarung der verbundenen Staaten hergestellt sein müßte. Aber einer der Hauptfälle der modernen Realunionen, nämlich Österreich-Ungarn, ließ sich nicht unter dieses Schema bringen. Es wurde nämlich meines Erachtens mit Recht behauptet (Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906, S. 289), daß das gegenwärtige Verhältnis beider Staaten, Österreich und Ungarn, einseitig zwischen der Krone und Ungarn geregelt und die durch das kaiserliche Manifest vom 20. September 1865 (Nr. 88 RGBl.) und durch das kaiserliche Patent von demselben Datum in Aussicht gestellte Vereinbarung der beiden Staaten nicht zustande gekommen ist. Aber auch in Schweden-Norwegen entwickelte sich die Realunion einfach durch Staatspraxis weit über den Rahmen der durch Vertrag gewollten Verbindung, so daß auch hier die Vertragsgrundlage nicht ausreichte, um die Realunion ganz zu stützen und ihr wesentliches Merkmal zu sein. Eine dritte Auffassung (Brie, Georg Meyer) sucht neben der vertragsmäßigen Begründung noch andere Entstehungsgründe rechtlicher Natur und findet sie im Gewohnheitsrecht, in dem Willen eines übergeordneten Herrschers, kurz in Rechtsquellen, die füglich nur für den einen **oder** anderen der zur Realunion verbundenen Staaten Geltung haben mögen, ohne aber deshalb weil sie in dem einen gelten, auch auf Geltung in dem anderen Anspruch erheben zu dürfen. Mit anderen Worten, das von Jellinek aufgedeckte Problem, wie die Rechtssetzung des einen Staates für den anderen vom rechtsverbindlichen Wirksamkeit werden könnte, ein Problem, das von Jellinek durch den Vertrag resp. die Vereinbarung der unierten Staaten gelöst wird, erhält durch die dritte eben genannte Auffassung gar keine Klärung, und kommt darin der Zachariäischen Lösung vollständig gleich.

Die beiden Haupttypen der modernen Realunion waren die zwischen Norwegen und Schweden, die 1905 ihr Ende erreicht hat, und die zwischen Österreich und Ungarn, die 1918 aufhörte.

Hier sei nur die letztere beschrieben. Österreich-Ungarn entwickelte sich 1867 zur Realunion, nachdem es schon seit der Annahme der österreichischen Pragmatischen Sanktion vom 19. April 1713 durch die ungarischen Stände im Gesetzartikel II von 1722/1723, als „mutua cointelligentia et unio . . . sub . . . Domus Austriacae gubernio“ für „ewige Zeiten“ („in aevum perdurare“) gegolten hatte. In der Pragmatischen Sanktion liegt aber ebensowenig wie in dieser (durch die Vorrede, praefatio, zu den Gesetzesartikeln I und II von 1722/23 ausgesprochenen „unio“) ein Vertrag mit den übrigen, damals zum österreichischen Staate gehörigen Ständen. Auch der sogenannte „Ausgleich“ des Jahres 1867, der Ungarn die staatliche Selbständigkeit brachte,

ist keineswegs ein Produkt irgendwelcher Vereinbarungen zwischen den beiden Staaten, Österreich und Ungarn, sondern zunächst kam eine Vereinbarung zwischen dem Monarchen und Ungarn zustande, die im ungarischen Gesetzesartikel XII vom Jahre 1867 ihren gesetzmäßigen Ausdruck fand. Hierauf erging ein ungefähr gleichlautendes Gesetz der österreichischen Legislatur (Gesetz vom 31. Dezember 1867 RGBL. 146). Ein Vertrag zwischen beiden Reichshälften war demnach nicht zustande gekommen, nur war in beiden Gesetzen darauf hingewiesen, daß durch Vertrag ein gemeinsames Zoll- und Handelsbündnis und von beiden Teilen zu leistende Beiträge (Quoten) zu vereinbaren seien. Gemeinsam war beiden Reichshälften die Armee, die diplomatische Verwaltung und die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben, also die Reichsfinanzverwaltung, selbstverständlich auch die zur Bearbeitung dieser Verwaltungsgeschäfte eingerichteten Behörden als ein Reichskriegs-, ein Finanzministerium und ein Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Mit den genannten gemeinsamen Verwaltungszweigen ergaben sich ein gemeinsames Reichsvermögen, ein gemeinsamer Reichsfiskus und gemeinsame Schulden. Eine gemeinsame Gesetzgebung selbst, sofern sie durch die genannten gemeinsamen Verwaltungszweige gefordert war, war nicht gegeben, sondern jede Reichshälfte beschloß für sich die zur Durchführung der Verwaltung nötigen Gesetze. Als Surrogat einer gemeinsamen gesetzgebenden Körperschaft waren aus jedem Parlament gewählte Ausschüsse vorhanden, die sogenannten Delegationen zur Feststellung des gemeinsamen Budgets und zur Kontrolle der gemeinsamen Ministerien. Das zur Geltendmachung dieser Ministerverantwortlichkeit nötige Gesetz wurde nie erlassen. Jede Delegation tagte für sich, beide aber gleichzeitig in derselben Hauptstadt, abwechselnd in Wien und in Pest. Konnten übereinstimmende Beschlüsse selbst nach dreimaligem Notenwechsel nicht herbeigeführt werden, so fand eine gemeinsame Sitzung zwecks gemeinsamer Abstimmung statt (sogenannte Durchzählung), wobei absolute Majorität der Stimmen entschied. Dies ist in knappen Zügen der Inhalt des „Ausgleichs“ von 1867. Er hatte seit dieser Zeit mannigfache Wandlungen erlebt (Tezner, Ausgleichsrecht und Ausgleichspolitik, Wien 1907, S. 145ff.), die sich, weil die Ungarn nach dieser Richtung hin immer Vorstöße machten, am besten durch die nach ungarischen Ministern zu benennenden Formeln charakterisieren lassen. Da ist zunächst die sogenannte Szellsche Formel, welche das gemeinsame Zollgebiet ohne Zoll- und Handelsbündnis konstituierte (Gesetzartikel XXX vom Jahre 1899 für Ungarn, sodann dementsprechend die kaiserliche Verordnung vom 21. September 1899, RGBl. 176 für Österreich oder richtiger „die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“), ferner die Kossuthsche Formel von 1906, die alle Handelsverträge der Monarchie als eines Kontrahenten in je zwei Verträge spaltete (Gesetzartikel VII vom Jahre 1906) und schon von einem „autonomen“ ungarischen Zolltarif sprach. Schließlich verlangten die Ungarn (unter dem Ministerium Tisza) noch die Einführung der ungarischen Armeesprache für den aus der gemeinsamen Armee auszuscheidenden „ungarischen Heeresteil“.

Das Wesen der Realunion aber kann unmöglich in einer Vereinbarung solcher Union ruhen, denn eine wirklich stattgefundene Vereinbarung hinderte Schweden-Norwegen nicht, sie wieder aufzuheben und in Österreich-Ungarn ist eine solche Vereinbarung überhaupt nicht auffindbar. Vielmehr liegt das Wesen der Realunion in einem durch korrespondierende oder reziproke Gesetzgebung herbeigeführten

Organisationsparallelismus bei physischer Identität des Trägers der Krone. Der Organisationsparallelismus kann sich bloß auf den Monarchen beschränken, und der ganze Kampf der Norweger gegen Schweden lief darauf hinaus, daß den Norwegern der so eingeschränkte Organisationsparalellismus zu wenig war, daß sie ihn (auf den Minister des Äußeren, auf Gesandte und Konsuln) erweitern wollten, während die Schweden statt dieser Erweiterung eine schwedische Hegemonie allein gelten lassen mochten. Jener Organisationsparallelismus kann sich aber auch auf Zentralbehörden weitererstrecken; das war in Österreich-Ungarn der Fall. Einen Rechtsgrund für das Bestehen solcher Union gibt es hier nicht, und das war eben der Fehler der älteren Doktrin vor Jellinek, daß sie sich einen solchen Rechtsgrund in Verfassungsnormen des einen oder des anderen Staates oder in Organisationsnormen der unierten Staaten dachte, wobei natürlich das von Jellinek aufgeworfene Bedenken unerledigt blieb, wie solche Rechtsnormen in Gestalt von organisatorischen oder Verfassungsbestimmungen aus dem einen in den anderen Staat hinüberwirken sollten. Nein, nicht Rechtsnormen, sondern Konventionalregeln, soziale Normen sind es, als welche die in dem einen Staat getroffenen Organisationsnormen auf die ihr parallel laufende vollständig analoge Organisation des anderen Staates wirken. Parallele Organisationen bedürfen eben zu ihrer Verwirklichung paralleler Normen, der Zwang zur Parallelität der Normen, der von dem einen Staat auf den anderen geübt wird, ist aber nur ein sozialer Zwang, kein Rechtszwang. Sozialer Zwang allein ist es, der Österreich und Ungarn antrieb, die nach gemeinsamen Grundsätzen zu vereinbarenden Angelegenheiten auch wirklich zu vereinbaren. Auf ihm allein ruht die Realunion, er macht ihr Wesen aus. Im Effekt kann solche reziproke Gesetzgebung, die in zwei Staaten zu Parallelorganisationen führt, eine völkerrechtlich-vertragsähnliche Wirkung hervorrufen; so haben Kanada und die Vereinigten Staaten schon seit den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts durch reziproke Gesetzgebung (reciprocity legislation) beiden Teilen nützende Anstalten getroffen, als ob sie sich zu einem Verwaltungsverein zusammengefunden hätten, beide bauen z. B. gemeinsame Brücken wozu in beiden Gemeinwesen parallele Gesetze ermächtigen, ja sogar gemeinsame Zollbegünstigung und Zolltarife ohne irgendwelche Vertragsvereinbarung — die nur schwer zu erzielen wäre wegen des Widerstands auf seiten des amerikanischen Senats — wurden ins Auge gefaßt (s. Todd, Parliamentary Government in the Colonies 1894 S. 232ff., 276f.). Unter diesem Gesichtspunkt war auch die Einrichtung eines gemeinsamen Zollgebiets zwischen Österreich und Ungarn ohne Zoll- und Handelsbündnis durch parallele, die Reziprozität verbürgende Gesetzgebung entsprechend der Szellschen Formel (s. oben S. 37) zu betrachten. Kurz, der Organisationsparallelismus in zwei Staaten schafft vertragsähnliche Wirkungen, aber

eben doch keinen Vertrag. Das ist das Wesen der Realunion. Von der bloßen Reciprocity Legislation der Amerikaner und Kanadier unterscheidet sie sich nur dadurch, daß eben ein gemeinsamer, physisch identischer Monarch in beiden unierten Staaten an der Gesetzgebung teilnimmt und das Aufhören der Reciprocity Legislation verhindern kann, eben durch sein Veto. Also Organisationsparallelismus bei psychischer Identität des Monarchen, das ist das Wesen der Realunion. Der Organisationsparallelismus ist es aber, der die Realunion von dem Staatenbund unterscheidet. Hier wie dort kann es gemeinsame Organe der verbundenen Staaten geben, aber während sich in den gemeinsamen Organen der Realunion ein Organisationsparallelismus nachweisen läßt — das Staatsoberhaupt von Österreich-Ungarn war einerseits Kaiser von Österreich, andererseits König von Ungarn, und die bekannte Formel „k. k." oder „k. u. k." („kaiserlich und königlich") drückte dies zur Genüge aus — fehlt solcher Parallelismus im Staatenbunde. Der deutsche Bundestag war nicht etwa gleichzeitig Organ von Österreich, Preußen, Bayern usw., sondern eben nur Organ des Deutschen Bundes.

c) Staatenbund und Bundesstaat.

Der Staatenbund ist eine rein völkerrechtliche Verbindung souveräner Staaten, eine völkerrechtliche societas, der Bundesstaat eine staatsrechtliche universitas, die bei Aufrechterhaltung der Staatenqualität der verbundenen Staaten ein höheres Gemeinwesen über ihnen, einen Staat, den Gesamtstaat, darstellt, wie dies schon Leibniz erkannt hat (s. Gierke, Althusius, 3. Aufl. S. 247, Anm. 51). Außerdem wollen wir noch folgende Differenzen zwischen beiden Staatenverbindungen anmerken:

α) Der Staatenbund herrscht über Staaten, der Bundesstaat auch über die Staatsbürger der Gliedstaaten. Der Gesetzesbefehl der Bundesgewalt richtet sich im Bundesstaat direkt an die Staatsuntertanen der Gliedstaaten, die eben zugleich Reichsbürger sind, in dem Staatenbunde jedoch nur an die einzelnen verbundenen Staaten, die jenen Befehl erst ihrerseits durch Publikation für ihre Untertanen rechtsverbindlich machen.

β) Der Staatenbund kann Verfassungsänderungen nur durch Einstimmigkeit vornehmen, im Bundesstaat genügt ein Majoritätsbeschluß der kompetenten Organe. Denn der Staatenbund ist ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis, der Bundesstaat eben ein Staat.

γ) Im Staatenbunde bleiben die verbundenen Einzelstaaten souverän, im Bundesstaate nicht.

Freilich ist dagegen eingewendet worden, daß es nichtsouveräne Staaten nicht geben könne, und daraus ist die Konsequenz gezogen worden: also ist der Bundesstaat kein Staat, sondern auch ein Bund, ein Vertragsverhältnis (Calhoun, Seydel, neuestens Otto Mayer). Die anderen folgerten aus demselben Vordersatz, daß nur das Reich souverän sei und daß die sogenannten „Einzelstaaten" keine Staaten, sondern Selbstverwaltungsbezirke seien (so Zorn,

Borel u. a.). Diese beiden Meinungen sind allgemein reprobiert: es gibt — so sagt man — auch nichtsouveräne Staaten. Aber nun begegnet dieser dritten Auffassung die Schwierigkeit: wo liegt der Unterschied zwischen nichtsouveränem Staate und Gemeinde? Nach Laband in dem Recht der Staaten, „mit zwingender Gewalt zu befehlen", nach Rosin darin, daß sie nationale und nicht bloß lokale Zwecke verfolgen, nach Brie, daß ihnen Universalität des Zweckes zukomme, nach Preuß, daß sie Gebietskörperschaften mit Gebietshoheit, d. h. mit Verfügungsrecht über ihr Gebiet ausgestattet seien, nach Georg Meyer und präziser noch nach Jellinek in der Fähigkeit der Selbstorganisation zu eigenem, d. h. von niemandem abgeleitetem Rechte. Haenel betrachtet die Gliedstaaten, ohne ihnen den vollen Staatscharakter einzuräumen (wegen Mangels ihrer Souveränität), dennoch als „eine über die Selbstverwaltungskörper wesentlich hinausgehobene Erscheinung" deshalb, weil sie „in vielseitiger Wechselwirkung mit der Zentralgewalt stehen, daß sie aus dem Gesichtspunkte einer Betrachtung des Staates als einer objektiven Institution wie die beiden sich ergänzenden Hälften eines Staatswesens sich verhalten". Die zutreffendste Meinung unter den angeführten ist wohl die von Meyer-Jellinek in unserer Frage.

δ) Eine andere wesentliche Differenz ist die, daß der Staatenbund durch juristisch bedeutsamen Akt, insbesondere durch Vertrag entstehen muß, der Bundesstaat nicht durch einen juristischen Vorgang, sondern durch einen solchen rein tatsächlichen Akt in Erscheinung tritt.

Diese letztere Ansicht, namentlich von Jellinek und Zorn in Deutschland, von Willoughby (American Const. System 1904, S. 7) in den Vereinigten Staaten vertreten, ist jedoch keineswegs die herrschende. Ihr gegenüber steht die Ansicht von Haenel, welche die Bundesverfassung durch Bundesgesetz entstanden sein läßt, m. E. eine Ansicht, von der sich sagen läßt, daß nach ihr der Bundesstaat dem seligen Münchhausen gleicht, der sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpfe zieht, da doch der Bund, der erst geschlossen werden soll, noch kein Gesetz erlassen kann. Eine andere Ansicht will die Bundesverfassung durch übereinstimmende Landesgesetze (Seydel) entstanden sein lassen, wobei natürlich gefragt werden muß, wie ein Landesgesetz extraterritoriale, über das übrige Bundesgebiet sich erstreckende rechtliche Wirkungen haben darf. Schließlich sei noch die Ansicht erwähnt, die sich der meisten Beliebtheit erfreut, nämlich die, daß der Bundesstaat durch Vertrag, insbesondere durch Vereinbarung entstanden sei. Dieser Ansicht läßt sich allerdings nicht gut entgegenhalten (Jellinek): „Daß das Völkerrecht aus Verträgen Staaten entstehen läßt, ist . . . die Behauptung eines naturrechtlichen Satzes . . ." Es lassen sich in der Tat Präzedenzfälle von Staatengründungen aufweisen und das Völkerrecht erkennt solche Möglichkeit an. Darüber kann kein Zweifel bestehen. Aber eine andere Frage ist es, wie die Völkerrechtsordnung im konkreten Falle unmittelbar staatliche Rechtswirkungen, d. h. in das Staatsleben direkt hinüberreichende Wirkungen erzielen soll, wo doch die communis opinio „Völkerrecht" von Landesrecht scharf unterscheidet. Dies und nichts weniger setzt eine Meinung voraus, welche den Bundesstaat auf Vertrag gründet. Gerade wegen dieses Gegensatzes von „Völkerrecht" und „Landesrecht" in ihren Wirkungen ist es völlständig verfehlt, aus der Möglichkeit, daß Korporationen und Stiftungen durch Verträge des innerstaatlichen Rechts begründet werden, auf die gleiche Fähigkeit der Staaten zu schließen, daß sie durch völkerrechtliche Verträge entstehen können (so Anschütz).

Meine eigene Meinung geht dahin, daß die Entstehung des Bundesstaates auf einen ähnlichen Organisationsparallelismus zurückzuführen ist wie oben für die Realunion (s. oben S. 38f.) dargetan wurde. So ist das Bismarcksche Reich entstanden durch parallele Landesgesetzgebungen, die die Reichsverfassung als Landesgesetz publizierten. Freilich rechtlich konnte der Einzelstaat hierdurch nur sich und dies auch nur für sein Verhältnis zur künftigen Reichsgewalt verpflichten. Aber solche Bindung des Einzelstaates, die in seinem Herrschaftsbereiche als Rechtsregel wirkte, reichte über diesen Bereich hinaus als Konventionalregel. Der Zwang, das durch die Publikation der Reichsverfassung in allen Einzelstaaten Geschaffene auch weiter aufrecht zu erhalten, war anfangs ähnlich wie er es bei der Realunion immer ist, nur ein sozialer, nämlich nur durch Konventionalregeln garantiert. Erst allmählich durch die immer fortschreitende Reichsgesetzgebung, vor allem durch die allgemeine Rechtsüberzeugung, ist der soziale Zwang gewohnheitsrechtlicher Zwang geworden. So besteht zwischen Realunion und Bundesstaat, was ihre Entstehung anlangt, kein Unterschied, wohl aber in bezug auf ihre innere Struktur. Gegenüber dem Staatenbunde liegt der Unterschied sowohl in der Entstehung als auch, wie wir bald sehen werden, in der inneren Struktur.

Die eben vorgetragene Meinung berührt sich wohl mit jener Ansicht, welche die Entstehung des Bundesstaates auf einen rein tatsächlichen Vorgang reduziert. Auch unsere Konventionalregeln sind Normen rein faktisch empirischer Geltung, wie die Sitte. Aber während die Vertreter rein tatsächlicher Entstehung keine Antwort auf die Frage geben, weshalb die von ihnen bezeichneten tatsächlichen Vorgänge gerade ein Rechtsgebilde erstehen lassen, ist dies durch die hier vorgetragene Meinung jedenfalls verständlich gemacht.

Bundesstaaten sind heute: das Deutsche Reich, die österreichische Republik, die nordamerikanische Union, die Schweiz, Kanada, Australien, Südafrika und einige mittel- und südamerikanische Staaten (Brasilien, Argentinien, Mexiko und Venezuela). Unter den Staatenbünden ist heute das britische Weltreich[1]) besonders zu nennen.

Aus dem Synoikismus (s. oben S. 33), der die Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts bestimmte, ist unter dem Einflusse des Abfalls der nordamerikanischen Kolonien und der Freihandelsdoktrin eine lockere Staatenverbindung geworden dadurch, daß man den größeren Kolonien vollständige Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und ein sogenanntes „responsible government" gewährte. Darunter versteht man die Einrichtung des Zweikammersystems und der parlamentarischen Regierung mit einem Ministerkabinett, das der Majorität des Parlaments entnommen ist. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde dies auch in allen großen Kolonien, wie Kanada und Neufundland, ferner in den australischen Kolonien, der südafrikanischen Kapkolonie und Natal eingeführt.

Wie gestalteten sich aber hierbei die rechtlichen Beziehungen zum Mutterlande? Formal-juristisch betrachtet, regierte nach wie vor der englische König als Monarch auch in den Kolonien, formal-juristisch konnte das Londoner Parlament durch seine Gesetzgebung jeder Koloniallegislatur hindernd entgegen-

[1]) Vgl. dazu: P. O. Gränström, Studies över Brittiska rikets reorganisationsproblem Bd. I (1917); Hatschek, Brit. und Röm. Weltreich, 1921; M. H. Schmitt, Vorherrschaft des Mutterlandes und Selbständigkeit der Dominions, im Handbuch der Politik[3] V (1922) 73ff.; K. Loewenstein, Das Problem des Förderalismus in Großbritannien, Hirths Annalen 1921/22 S. 1ff.

treten, wenn diese ein Gesetz erlassen wollte, das den Reichsinteressen zuwiderlief, etwa so wie es nach §2 des Reichsgesetzes vom 2. Mai 1877 betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen, die Reichsgesetzgebung im Verhältnis zur elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung es vermochte, also in rein lokalen Angelegenheiten, die die übrigen deutschen Staaten als das ureigenste Gebiet ihrer Gesetzgebung ansahen.

Das alles war formal-juristisch möglich, praktisch und faktisch gestaltet sich die Sache anders. Praktisch und faktisch war den Selbstverwaltungskolonien freieste Selbstbetätigung gewährt, die sich sogar bis zu einer Teilnahme an der Verwaltung des Auswärtigen steigert. Dieses Praktische und Faktische vollzieht sich in strenger Regelmäßigkeit, aber es waren keine Rechtsnormen, welche diese Regelmäßigkeit verbürgten, sondern Konventionalregeln (s. oben S. 6).

Dieser tatsächliche Normenzustand zeigte schon vor dem Weltkriege das folgende Bild. Seit 1882 besitzen die großen Selbstverwaltungskolonien das selbständige Beitrittsrecht zu den von England geschlossenen Handelsverträgen, seit 1907 das Recht der selbständigen Initiative zu Handelsverträgen. 1910 führte Kanada einen Zollkrieg gegen Deutschland, 1911 schließt es einen Handelsvertrag mit den Vereinigten Staaten, ohne das Mutterland zu fragen. Zwar war vor dem Versailler Frieden (1919) den Dominions die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit nicht zugestanden, aber es wurde vom Haager Schiedshof im Falle der Neufundlandfischerei (North Atlantic Fisheries) der Grundsatz vertreten (7. 9. 1910), „daß zur Durchführung eines (sc. internationalen) Schiedsspruchs . . . nicht bloß die Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs, sondern auch die koloniale Gesetzgebung Kanadas und Neufundlands erforderlich sei". Zwar gelten im Sinne des internationalen Privatrechts England mit seinen Kolonien zusammen als Einheit, aber im Verhältnis der einzelnen Teile des Weltreichs zueinander gilt ebenfalls das internationale Privatrecht (kein intermunizipales!). Den Nachweis hierfür siehe in meinem Brit. u. Röm. Weltreich 1921. Eine eigene Staatsangehörigkeit besitzen die Dominions besonders seit 1914 (British Nationality and Status of Aliens Act) im Rahmen der britischen Reichsbürgerschaft. Die aktive Teilnahme an der auswärtigen Politik haben die Dominions durch die Völkerbundssatzung (1919/20) erlangt. Art. 1, II der Völkerbundssatzung erhebt sie zu selbständigen Mitgliedern des Völkerbundes, so daß das britische Weltreich nunmehr bloß eine Personalunion darstellte. Die britische Reichskonferenz von 1921 hat dieses von den Dominions selbst nicht gewollte Ergebnis — es hätte ihnen zu große internationale Verantwortlichkeit aufgebürdet — nach rückwärts revidiert: Es hat nicht, wie dies bei der reinen Personalunion der Fall wäre, jeder einzelne Premier der Dominions das Recht auf gesonderte Beratung der Krone, sondern es wurde ausgemacht, daß ein Reichskabinett die Krone in Weltreichsangelegenheiten berät und daher der Rat dieses Kabinetts durch Majoritätsbeschluß festgelegt wird. Dadurch ist die Umbildung der Personalunion zum Staatenbund vollzogen. Was verbürgt aber, daß diese Abmachung, ein innerstaatlicher Akt des Weltreichs, bindende Bedeutung für den Völkerbund hat? M. a. W.: was verbürgt, daß die Dominions im Streitfalle mit dem Mutterland sich der innerstaatlichen Erledigung des Streits durch eine Weltreichsinstanz unterwerfen und nicht den Völkerbund anrufen, dessen Mitglieder sie sind? Darauf ist wohl die Antwort: Art. 21 der Völkerbundssatzung:

„Internationale Abreden, wie Schiedsgerichtsverträge und regionale, ‚understandings', wie die Monroedoktrin, welche die Erhaltung des Friedens

sicherstellen, gelten nicht als mit einer der Vorschriften der gegenwärtigen Satzung unvereinbar."

‚Understandings' sind nicht etwa formelle ‚Abmachungen', wie der deutsche Text es wiedergibt, sondern Konventionalregeln, welche als „konstitutionelle" das Verhältnis zwischen Krone und Parlament, als regionale die Beziehungen zwischen Mutterland und Dominions regeln. Der Völkerbund verpflichtet sich — so legen die Engländer den Art. 21 aus — dieses Einverständnishandeln[1]) — so möchten wir den Ausdruck deutsch wiedergeben — so zu achten, wie die Monroedoktrin.

§ 5. Völkerrechtssubjekte mit beschränkter Geschäftsfähigkeit: Die protegierten Staaten.

Litera tur: Holtzendorff in seinem Handbuch II, 98ff. und 643ff.; Liszt, § 6; Ullmann, § 26f.; Oppenheim I³, § 90ff.; Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat 1891; Engelhardt, Les protectorats anciens et modernes, . . . 1896; Heilborn in Z. V. VIII, 217ff.; Piccioni, Essai de la neutralité perpétuelle 1902 II; Boghitchévitch, Halbsouverainität, Berlin 1901; Piccioni RGDIP. (1921) XXVIII, § 4ff; Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der freien Stadt Danzig (Danziger staats- und völkerrechtliche Schriften hrsgeg. von O. Loening 2. Heft) 1921; Monarcheville RGDIP. XXVII (1920) 217ff.

Von dem Grundsatz, daß das Völkerrecht als Rechtsordnung der Staaten, jeden Staat als Völkerrechtssubjekt ansieht, sofern er völkerrechtlich anerkannt ist (s. oben §3), gibt es keine Ausnahmen. Auch die protegierten und neutralisierten Staaten besitzen als Subjekte des Völkerrechts die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit.

Verwehrt ist ihnen nur die Fähigkeit, durch bestimmte Rechtsgeschäfte Rechtswirkungen hervorzurufen. Sie sind demnach bloß in ihrer Geschäftsfähigkeit beschränkt.

I. Die protegierten Staaten.

Darunter versteht man diejenigen Staaten, welchen für alle oder für bestimmte völkerrechtliche Rechtsgeschäfte die Fähigkeit abgeht, sich rechtlich zu verpflichten. In der Regel übertragen schwache Staaten durch Vertrag einem mächtigeren Staat das Recht, sie in jeder Beziehung oder in bestimmten Beziehungen völkerrechtlich zu vertreten. Ein Staat, der solche Vertretung übernimmt, heißt der Protektorstaat. Eine allgemeine Regel, die angeben könnte, welche Rechtsgeschäfte der protegierte Staat völkerrechtlich nicht setzen kann, gibt es nicht. Die Sachlage wechselt nach dem Inhalt des zu dem Protektorat zugrunde liegenden Vertrags. Mitunter ist dem protegierten Staat die Fähigkeit genommen, völkerrechtliche Verträge jeglicher Art abzuschließen. Mitunter ist er bloß von der Fähigkeit ausgeschlossen, politische Verträge abzuschließen, während ihm die Fähigkeit verbleibt, Handelsverträge, wirtschaftliche Verträge, Jurisdiktionsverträge abzuschließen.

[1]) Über die soziologische Bedeutung desselben: Max Weber, Gesammelte Aufsätze a. a. O. S. 432f.

Der protegierte Staat bildet keinen Bestandteil des Protektorstaats. Seine Beziehungen zu ihm werden nicht durch das Staatsgesetz des Protektorstaats, sondern durch Staatsvertrag bestimmt.

Beispiele von Protektoraten in Europa sind:

a) Die Republik von Andorra unter dem Protektorat von Frankreich und Spanien (s. Vilas, L'Andorre, 1905), wobei für letzteres der Bischof von Urgel handelt;

b) die Republik San Marino unter dem Protektorat von Italien.

c) das Fürstentum Monaco, das schon seit 1860 unter dem Protektorate von Frankreich steht, dessen nähere Regelung aber erst jetzt im Vertrag vom 17. Juli 1918 zwischen Frankreich und Monaco festgelegt und dessen Inhalt wir im Versailler Friedensvertrag (Art. 436) anerkannt haben. Danach ist Monaco mit Frankreich nicht bloß (wie seit dem Vertrage von 1912) durch eine Zollunion, sondern auch durch ein Protektionsverhältnis verbunden: Frankreich garantiert dem Fürsten das Staatsgebiet von Monaco, als ob es ein Teil des französischen Staatsgebiets sei (Art. 1), wogegen Monaco sich verpflichtet, seine Staatsgewalt nur so auszuüben, daß es den politischen, militärischen Land- und Seeinteressen und den ökonomischen Interessen Frankreichs nicht zuwiderläuft. Das völkerrechtliche Protektorat äußert sich noch außerdem in der Verpflichtung Monacos,

1. daß die Beziehungen Monacos zum Auslande nur nach vorhergehender Verständigung (entente préalable) zwischen beiden Staaten geregelt werden (Art. 2),

2. daß Frankreich seine guten Dienste leihen wird, um Monaco die Aufnahme in die Verwaltungsgemeinschaften, besonders in den Völkerbund, zu sichern (Art. 5).

Dafür übernimmt Monaco die folgenden Lasten:

α) keine Thronfolge oder Regentschaft ohne vorheriges agréement Frankreichs (Art. 2, II). (Spitze gegen den nachfolgeberechtigten württembergischen Herzog von Urach)

β) keine Veräußerung des Fürstentums an eine andere Macht als an Frankreich (Art. 3, I);

γ) jederzeitige Berechtigung Frankreichs, Monaco zur militärischen oder Flottenbasis zu machen (Art. 4).

d) Die ‚Freie Stadt Danzig'. Art. 102 des Versailler Friedensvertrags bestimmt: „Die alliierten und assoziierten Hauptmächte verpflichten sich, die Stadt Danzig nebst dem in Art. 100 bezeichneten Gebiet als freie Stadt zu begründen. Sie tritt unter den Schutz (vgl. französischer Text: ‚protection') des Völkerbundes."

Nun hat nach Art. 104 Ziff. 6 desselben Vertrags die polnische Regierung „die Leitung des Auswärtigen der freien Stadt Danzig sowie den Schutz ihrer Staatsangehörigen im Ausland". Ist dadurch etwa auch ein Protektorat Polens über Danzig begründet? Dem widerspricht zunächst der Rechtsgrundsatz, daß über denselben Staat nicht zwei verschiedene Protektoren mit verschiedenem Protektionsumfange eingesetzt werden können. Aber auch aus anderen Gründen, welche die internationale Rechtsstellung Danzigs bestimmen, ist obige Frage zu verneinen. Für diese kommen zwei Rechtsquellen in Betracht: der Versailler Friedensvertrag (Art. 100ff.) und das danzigisch-polnische Abkommen vom 15. November 1920, welches die Genehmigung des Völkerbundes erhalten hat. Daraus ergibt sich:

α) Die Rechtsstellung Danzigs gegenüber Polen: Danzig ist mit Polen durch eine Zollunion und durch eine Verwaltungsgemeinschaft der

auswärtigen Angelegenheiten verbunden. Zur Herstellung der Verbindung zwischen beiden Regierungen dient ein diplomatischer Vertreter Polens, der in Danzig residiert (Art. 1 der Konvention). Polen ist in der Vertretung Danzigs nach außen nicht unbeschränkt, denn es kann keine völkerrechtlichen Lasten für Danzig aufnehmen ohne dessen vorheriges Einverständnis, selbst dann nicht, wenn diese Verpflichtungen nicht in Widerspruch zu Art. 100—108 des Versailler Friedensvertrags stehen. Der im Art. 103, II des Versailler Friedensvertrags bestellte Oberkommissar des Völkerbundes ist mit der erstinstanzlichen Entscheidung aller Streitigkeiten betraut, die zwischen Polen und der freien Stadt aus Anlaß des Versailler Friedensvertrags oder etwaigen Vereinbarungen und Abmachungen entstehen können. Der Art. 6 der danzigisch-polnischen Konvention von 1920 bestimmt ergänzend die Stellung der Oberkommissars dahin, daß jedes Abkommen, das Polen für Danzig schließt, dem Oberkommissar, nachdem vorher die Zustimmung Danzigs bewirkt worden, vorgelegt werden müsse. Dieser darf dagegen sein Veto einlegen, selbst wenn Danzig zustimmt. Das Veto muß sich darauf stützen, daß das geplante Abkommen im Widerspruch zur vorhingenannten danzigisch-polnischen Konvention oder zur Verfassung der freien Stadt steht. Die Appellation dagegen geht an den Völkerbund. Über die Art, wie Polen die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs zu führen habe, hat der Oberkommissar Haking auf Ersuchen Danzigs im Dezember 1921 folgende Entscheidung gefällt: „Es erübrigt sich für mich, die von jeder Regierung vorgebrachten Gründe im einzelnen wiederzugeben, da sie bekannt sind. Es genügt darzulegen, daß vom polnischen Gesichtspunkte aus Polen gemäß der oben erwähnten Artikel durchaus das Recht hat, die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs so zu führen, wie es ihm gutdünkt, sogar wenn dies der auswärtigen Politik, die die Danziger Regierung befolgt, direkt entgegengesetzt ist, daß es aber gleichzeitig bereit ist, soweit irgend möglich, den Wünschen der Danziger Regierung entgegenzukommen und die auswärtigen Beziehungen Danzigs zu fördern. Es ist daher ganz klar, daß die Entscheidung in keiner Weise auf die politischen Maßnahmen Polens störend einwirken darf. Polen muß vollkommene Freiheit behalten hinsichtlich der Leitung seiner eigenen auswärtigen Beziehungen, selbst wenn dies nicht mit der auswärtigen Politik Danzigs übereinstimmen wird. Es ist nach meiner Ansicht gleichfalls klar, daß der Artikel 2 des Abkommens zwischen Danzig und Polen die polnische Regierung nicht berechtigt, Danzig seine auswärtige Politik aufzudrängen, d. h. Danzig zu zwingen, eine auswärtige Politik einzuschlagen, die seinen — Danzigs — Wünschen und seiner Wohlfahrt als freier Stadt zuwider ist. Polen erhebt darauf auch keinen Anspruch. Es ist gleichfalls ganz klar, daß Danzig seine eigenen auswärtigen Beziehungen nicht selbst leiten kann und daß Polen dies für Danzig tun muß. Ich entscheide daher, daß, wenn Polen von Danzig aufgefordert wird, irgendwie die auswärtigen Beziehungen der freien Stadt wahrzunehmen, es das Recht hat, das Ansuchen abzuweisen, wenn die betreffende Angelegenheit offenbar zum Nachteil wichtiger Interessen des polnischen Staates wäre; und daß die polnische Regierung auf das Ansuchen der Danziger Regierung, irgendwelche auswärtigen Beziehungen der freien Stadt zu leiten, sofort, wie es auch zugesagt hat, von dem Ersuchen Kenntnis zu nehmen hat und entweder Danzigs Wünsche ohne Verzug und in erschöpfender, loyaler Weise auszuführen oder die freie Stadt sobald wie möglich, d. h. innerhalb einer Frist von 30 Tagen, zu benachrichtigen, daß die polnische Regierung nicht imstande ist, die Wünsche der Danziger Regierung auszuführen. Polen wird auch die Gründe für ihre Weigerung angeben und die Danziger Regierung wissen lassen, wie weit sie zu gehen bereit ist oder welchen anderen

Vorschlag sie annehmen würde, um der Danziger Regierung in dieser Angelegenheit entgegenzukommen."

Außer dieser Zollunion und Verwaltungsgemeinschaft der auswärtigen Angelegenheiten ist Danzig mit einer Reihe von Staatsservituten zugunsten Polens belastet (Art. 104 Ziff. 1—5). Danzig führt der erstgenannten Konvention von 1920 zufolge (Art. 8) eine eigene Handelsflagge.

β) Die Rechtsstellung zum Protektor, dem Völkerbund.

Als ‚Protegierter' hat Danzig keine Möglichkeit, je Mitglied des Völkerbundes zu werden (Art. 1 II VöS.). Die Garantie seiner Verfassung hat der Völkerbund übernommen (Art. 103, I Vers.Fr.) und damit auch die Garantie seines Gebiets, das unter dem Schutz der Verfassung steht. Bei Verletzung des Gebiets kommt die Anrufung des Völkerbunds in Frage nach Art. 11—16 VöS., sobald der Angreifer ein Mitglied des Völkerbundes ist, nach Art. 17, wenn der Angreifer ein solches Mitglied nicht ist. Die Anrufung kann niemals durch Danzig, da ihm die Vertretung nach außen fehlt, erfolgen, sondern nur durch Polen oder durch den Oberkommissar. Die Protektion des Völkerbundes macht das Gebiet Danzigs zu einem faktisch (nicht rechtlich) neutralisierten Gebiete. Wenn Polen Krieg führt, so bleibt Danzig neutral, und auch das Gebiet Danzigs kann nicht zum Schauplatz von kriegerischen Handlungen gemacht werden.

II. Der Unterschied zwischen dem völkerrechtlichen und staatsrechtlichen (oder kolonialen) Protektorat.

Ein völkerrechtliches Protektorat setzt zwei Rechtssubjekte des Völkerrechts voraus, wovon das eine geminderte Rechtsfähigkeit besitzt, gewöhnlich keine Vertretung nach außen hat. Ein koloniales Protektorat hingegen kennt nur ein Rechtssubjekt des Völkerrechts, nämlich den Protektor.

Im besonderen bestehen folgende Unterschiede:

1. Das völkerrechtliche Protektorat erschöpft sich in Vertragsbeziehungen zwischen Ober- und Unterstaat und äußert auf unbeteiligte Mächte nur diejenigen Wirkungen, welche sich aus der Vertretungsmacht des Oberstaats ergeben (Präsumtion gegen jede Erweiterung der Vertretungsmacht!). Das koloniale Protektorat hingegen verschafft dem Protektor Gebietshoheit über das seinem Schützling gehörige Gebiet. Verträge, die mit den unterworfenen Stämmen geschlossen worden sind, hemmen die Staatsgewalt des Schutzherrn nur insofern, als dritte Staaten, als Rechtssubjekte des Völkerrechts, daran interessiert oder beteiligt sind. Aber im Verhältnis zu dem Schützling sind diese Verträge kein Hinderungsgrund, weil der Schützling nicht Subjekt des Völkerrechts ist (vgl. dazu besonders Westlake Coll. Papers 146ff.).

2. Das Innenverhältnis zwischen Protektor und Schützling ist beim völkerrechtlichen Protektorat völkerrechtlich bedeutungsvoll, weil es auf völkerrechtlichen Verträgen ruht, beim kolonialen Protektorat völkerrechtlich bedeutungslos.

3. Der Protektorstaat hat in dem Schutzstaat nicht die volle Souveränität, sondern bloß die Vertretung des Schützlings nach außen. Selbst

wenn er nachträglich auch die Gebietshoheit im Schutzstaat erlangt, muß der Schützling noch zur Inkorporation zustimmen, weil ihm seine Autonomie früher durch völkerrechtlichen Vertrag gesichert war (Madagaskar!).

4. Der Bürger des Schutzstaats ist nicht Bürger des Protektorstaats, wird aber gleich einem Bürger in auswärtigen Angelegenheiten behandelt. Er wird deshalb, — wenn er im Gebiet des protegierten Staats ein Asyl besitzt — dem Auslande nicht ausgeliefert (ebensowenig wie die eigenen Staatsangehörigen des Protektorstaats).

5. Für Rechtsverletzungen haftet der Unterstaat völkerrechtlich allein, nicht etwa der Oberstaat. Beim kolonialen Protektorat haftet hingegen bloß der Schutzherr.

6. Koloniale Protektorate sind prinzipiell bei Kriegen des Schutzherrn Kriegsschauplatz; wenn es sich aber um ein völkerrechtliches Protektorat handelt, auch für den Schutzherrn nur neutrales Gebiet (es wäre denn, daß der Oberstaat im Unterstaat eine Besatzung unterhält z. B. Ägypten in der ersten Kriegszeit).

7. Verträge des Oberstaats (beim völkerrechtlichen Protektorat), die dieser mit dem Ausland abschließt, berühren niemals den Unterstaat, bzw. gelten niemals als auch für diesen abgeschlossen. Hingegen wohl für das Schutzgebiet beim kolonialen Protektorat, namentlich wenn die betreffende Rechtsmaterie (Strafrecht, bürgerliches Recht) im Schutzstaat und im Schutzgebiet unter gleichen Rechtsnormen stehen (z. B. Auslieferungsverträge: Aubin, l'extradition et le droit extraditionnel [1913] I, 109ff.).

8. Der Oberstaat darf sein völkerrechtliches Protektorat an andere Staaten nicht veräußern — daran hindert ihn der das Protektorat begründende völkerrechtliche Vertrag mit dem Protegierten —, wohl aber der Schutzherr beim kolonialen Protektorat seine Gebietshoheit über das Schutzgebiet.

Während des Krieges (am 18. Dezember 1914, s. dazu RGDJP. XXI [1914] 516ff.) hat England sein bisheriges tatsächliches Protektorat über Ägypten — das rechtliche hatte bis dahin die Türkei — in ein rechtliches umgewandelt. Es geschah dies durch Zirkularnote des britischen Auswärtigen Amts an die auswärtigen Regierungen. Auf demselben Wege ist Ende März 1922 die Aufhebung des englischen Protektorats erfolgt. In einer Zirkularnote erklärt die britische Regierung, wie sie die „Unabhängigkeit Ägyptens" versteht. Sie erklärt nämlich, daß sie in Zukunft den Schutz der ägyptischen Staatsangehörigen, die in anderen Ländern wohnen, nicht mehr ausüben werde. Die Einstellung des englischen Protektorats über Ägypten bedeute aber keinerlei Änderungen im gegenwärtigen Zustande und in der Lage Ägyptens gegenüber anderen Mächten, infolgedessen werde England jeden Versuch, sich in die ägyptischen Angelegenheiten einzumischen, als feindseligen Akt betrachten und jeden Versuch eines territorialen Angriffs auf Ägypten zurückweisen.

Der vorhin erwähnte, gegenwärtige Rechtszustand ist durch den Verzicht

der Türkei auf alle ihre Rechte an Ägypten und durch Anerkennung des britischen Protektorats seitens der Türkei (Vertrag von Sèvres Art. 101) gegeben. Ein „Bündnisvertrag" zwischen England und Ägypten, welcher zwar Ägypten die diplomatische Selbständigkeit gab, England aber das Besatzungsrecht in Port Said und in der Kanalzone sowie das Recht, für Ägypten, wenn dieses in einem Lande keine diplomatische Vertretung hat, die völkerrechtliche Vertretung zu führen, machte den Vorbehalt, daß Ägypten keine auswärtige Politik führe, die mit der Allianz in Widerspruch stünde; er ist an dem Widerstand der ägyptischen Nationalisten gescheitert.

Das Deutsche Reich hat das Protektorat Englands in Ägypten in Art. 147 des Versailler Friedensvertrags anerkannt und auf seine Kapitulationen in Ägypten (s. darüber weiter unten § 11) verzichtet.

III. Protegierte Objekte des Völkerrechts.

Im Gegensatz zu den protegierten Subjekten des Völkerrechts, als welche nur Staaten in Betracht kommen können, stehen Objekte, die protegiert werden. Als solche Objekte kommen nicht etwa bloß Gebietsteile und Staatseinrichtungen, sondern auch Personen und Personengenossenschaften in Betracht, sofern sie nur nicht Subjekte des Völkerrechts sind, mögen sie selbst Subjekte des öffentlichen oder Privatrechts sein. Das Protektionsverhältnis äußert hier seine Wirkungen insofern, als der Protektor zugunsten des protegierten Objekts, das der Gebietshoheit eines anderen Staats unterliegt, intervenieren kann. Als solche protegierte Objekte kommen in Betracht

1. Nationalitäten und nationale Minderheiten.[1])

Als Beispiel einer protegierten Nation seien die Armenier nach den Bestimmungen der Berliner Kongreßakte (Art. 61) genannt: „Die hohe Pforte verpflichtet sich ohne weitere Zeitverluste die Verbesserungen und Reformen ins Leben zu rufen, welche die ordentlichen Bedürfnisse in den von den Armeniern bewohnten Provinzen erfordern, und für die Sicherheit derselben gegen die Tscherkessen und Kurden einzustehen. Sie wird in bestimmten Zeiträumen von den zu diesem Zwecke getroffenen Maßregeln den Mächten, welche die Ausführung derselben überwachen werden, Kenntnis geben. Im Vertrag von Sèvres ist (Art. 88) zwar bestimmt, daß Armenien ein freier und unabhängiger Staat werden soll. Aber auf der Londoner Konferenz im März 1921 wurde beschlossen, der Türkei vorzuschlagen, daß Armenien als nationale Heimstätte (foyer national) an der Ostgrenze der Türkei in einem vom Völkerbund abzugrenzenden Gebiet errichtet werden soll. (Über nationale Heimstätten s. weiter unten.)

Was die Protektion nationaler Minderheiten anlangt, so sind die Grundlagen hierfür erst in der Zeit nach Abschluß des Weltkrieges gelegt worden. Zu dem Verständnis dieser Schutzverträge ist ein kurzer Überblick über die Geschichte des Nationalitätsprinzips und seiner bisherigen völkerrechtlichen Behandlung unerläßlich.

Die Geschichte des Nationalitätsprinzips. Im Mittelalter kann man das Nationalitätsprinzip nicht finden. Man wird es auch dort nicht suchen, weil diese Zeit auf der Zusammenherrschaft von Papst und Kaisertum ruhte und es gegenüber diesen zwei Schwertern und außerhalb des mittelalter-

[1]) Vgl. dazu aus der völkerr. Literatur besonders E. Nys, Le droit international (1904) I 337 ff. Oppenheims Darstellung I[3] 728 ist sehr flüchtig.

lichen römischen Kaiserreichs keine selbständige Nationalität begrifflich geben durfte. Freilich haben die Kreuzzüge dem werdenden Nationalgefühl eine gewisse Anregung gegeben, aber das Nationalitätsprinzip setzt die Volksgenossenschaft voraus, der mittelalterliche Staat aber geht in dem Dualismus von Herrscher und Volk auf. Die Lehnstreue gegenüber dem Herrscher wird häufig mit dem Ansatz von Nationalismus identifiziert, und doch ist beides voneinander zu scheiden. Erst als sich die Volksgesamtheit in jedem Staat in der Reformbewegung erkennt und wiederfindet, da erwacht auch das Nationalgefühl. Nicht mit Unrecht leiten die Tschechen ihr Volkserwachen von Hussens Predigten ab, und der Einfluß Luthers auf die deutsche nationale Bewegung ist bekannt. Damals erhebt auch Ulrich v. Hutten seine Stimme und findet die ersten nationalen Laute:

Jetzt schrey ich an das Vaterlandt,
Teutsch Nation, in ihrer Sprach.

Damals entsteht die deutsche Auffassung des Nationalgefühls als eines religiösen und kulturellen Zusammenhangs, aber mit der Politik ist das Nationalgefühl noch nicht verwoben. Erst in Frankreich wird um 1526 der Versuch gemacht. Die Lehren der Monarchomachen und der Calvinisten vom Gesellschaftsvertrag werden derart mit dem Nationalitätsprinzip verflochten, daß selbst König Franz I. von Frankreich von dem Madrider Frieden (1526), welcher ihm Burgund nehmen soll, mit folgender Begründung abspringt: „Es ist ein Grundsatz des Rechts, daß man keine Städte und Provinzen gegen den Willen ihrer Bewohner an eine andere Macht übertragen kann, es wäre denn, daß die Bewohner selbst zustimmen." Die burgundischen Stände hatten sich nämlich damals geweigert, von Frankreich abgetrennt zu werden. Im 18. Jahrhundert wird dieser Gedanke, der, wie wir oben gesehen haben, auch jetzt von Wilson verkündet wird, von neuem aufgenommen. Während des französischen Direktorats schreibt Carnot an die politischen Agenten Frankreichs, daß die Nationen untereinander gleich sind, und daß nicht Teile von ihnen an andere Staaten gegen ihren Willen abgetreten werden. Wir sehen demnach, das Nationalitätsprinzip hängt in seiner französischen Ausbildung wesentlich vom Prinzip der Volkssouveränität ab. Das Direktorium verweigert auch aus diesem Grunde die Annexion von Genf. Hier mündet unsere Frage in die Dogmengeschichte des Plebiszits (s. § 17 VI, 1). Die Verbindung von Nationalitätsprinzip und Volkssouveränität führt zum Plebiszit, aber erst seit 1848. Napoleon III. scheint darauf eingeschworen (Plebiszit von 1860, wodurch Savoyen und Nizza an Frankreich abgetreten werden und Art. 5 des Prager Friedens auf Napoleons Veranlassung). Mit Hilfe des Nationalitätenprinzips werden Italien, Griechenland, Rumänien befreit. Manzini verkündet die Neuetablierung des Völkerrechts auf Grundlage des Nationalitätenprinzips, und es ist kein Geringerer als Bismarck, der ihm durch die Verbindung zwischen Reichsgründung und allgemeinem Wahlrecht in gewissem Sinne huldigt.

2. Die völkerrechtliche Behandlung der Frage. Wenn man den von Manzini schon 1851[1]) ausgesprochenen und später von Wilson wiederholten Gedanken liest, daß das Völkerrecht auf dem Nationalitätenprinzip aufgebaut sein soll, so muß man zunächst fragen: Gibt es einen scharfen Begriff der Nation und der Nationalität? Denn das muß die

[1]) In seiner Vorlesung vom 22. 1. 1851, gehalten an der Universität Turin „Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti".

oberste Grundlage jeder rechtlichen und daher völkerrechtlichen Behandlung der Frage sein. Vor allem kann man nicht daran denken, Nation und Staat zusammenfallen zu lassen, denn die Polen bildeten mehr als 100 Jahre eine Nationalität ohne Staat, und die österreichischen Nationalitäten waren selbst staatenlos in einem Staat vereinigt. Kann die Rassenzugehörigkeit, der Stammesbegriff, eine Richtschnur und eine Grundlage des juristischen Begriffs der Nation abgeben? Ja. Aber höchstens in Afrika, wo mangels von Verkehrsmitteln solche voneinander isolierten Stämme, die noch dazu endogamisch veranlagt sind, sich voneinander fernhalten. Aber rassenreine Nationen kann es in Kulturwelten nicht geben. Wie aber, wäre nicht das religiöse Bekenntnis ein wichtiges Unterscheidungsmittel? Da sei zunächst nur an die Serben und Kroaten erinnert, die verschiedenen Kirchen (der griechisch-orthodoxen bzw. der katholischen Kirche) angehören und dennoch eine Nationalität sein wollen, ferner an die Albanesen, die Mohammedaner, Katholiken und griechisch-orthodoxe Volksgenossen haben. Nun, wenn nicht Rasse und Religion, so könnte doch vielleicht die Sprache ein wesentliches Kriterium des Nationalitätenbegriffs sein? Und in der Tat scheint, namentlich bei den slawischen Nationalitäten diese Vorstellung eine große Rolle zu spielen. Schon in den altslawischen (glagolitischen) Quellen, dem auf das 10. Jahrhundert zurückgehenden Codex Marianus und in dem Psalterium sinaiticum aus dem 11. Jahrhundert finden wir als Übersetzung des griechischen Worts: „ethnos", also „Volk", den altslawischen Ausdruck „jazyk" (s. Jagic, Entstehungsgeschichte der kirchlichslawischen Sprache, Berlin 1913, S. 420). Im heutigen Tschechischen und auch im Polnischen bedeutet jazyk (jezyk) noch so viel wie Volk oder Nation. Bekannt ist ferner die bulgarisch-serbische Philologenkontroverse, um auf dem Wege der Dialektenverschiedenheit Grenzen in Mazedonien aufzudecken. Aber dieses Abstellen des Nationalitätenbegriffs auf die Sprachverschiedenheit, dem zahlreiche Gelehrte übrigens anhängen, trifft im wesentlichen nur slawische Verhältnisse. Als glänzendes Gegenstück kann man die Schweiz anführen, wie die Sprache gegenüber dem Nationalbegriff des Schweizers gar keine Rolle spielt. Da es nun nicht möglich ist, ein juristisch einwandfreies Kriterium für den Begriff der Nationalität zu geben,[1]) da ferner dieser wesentlich durch Weltanschauungen kultureller Art gegeben erscheint, die nicht für alle Zeiten gleich sind, sondern in jeder Zeitepoche wechseln, so wird das Völkerrecht, wenn es die Nationalität als zu schützende Einheit einführt, wesentlich nur die berücksichtigungswerten Nationen aufzählen können. Deshalb haben auch die

[1]) Auch das von Manzini (a. a. O.) aufgestellte Merkmal des gemeinsamen Bewußtseins als Nation ist zu unbestimmt, um ein juristisches Merkmal zu sein („una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di conscienza sociale").

praktischen Staatsmänner, welche nach dem Versailler Frieden an den nationalen Minderheitsschutz herantraten, statt einer allgemeinen Regelung die Regelung der Frage für bestimmte Nationalitäten vorgezogen und dieselben in Verträgen zwischen den siegreichen Hauptstaaten und den einzelnen, nationale Minoritäten umfassenden Staaten festzulegen versucht. Solche Verträge sind mit Polen vom 28. Juni 1919 (s. Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles, herausg. von Kraus u. Rödiger I [1920] 741ff.) der Tschecho-Slowakei vom 10. September 1919, Jugoslawien vom 5. Dezember 1919, Rumänien vom 9. Dezember 1919, Österreich (Frieden von St. Germain), Bulgarien (Frieden von Neuilly), Türkei (Frieden von Sèvres), Griechenland (Vertrag vom 10. 8. 1920: Z. VöR. XII 182) abgeschlossen worden. Nach den Bestimmungen dieser Minoritätenverträge sollen die Bewohner der in Frage kommenden Staaten vollkommenen Schutz des Lebens und der Freiheit ohne Unterschied der Geburt, Nationalität, Sprache, Rasse oder Religion genießen. Die Staatsbürgerschaft soll allen Mitgliedern der nationalen Minderheit nicht versagt werden, sofern sie in den betreffenden Staaten geboren sind. Dadurch hofft man alle Umgehungen unmöglich zu machen, wie sie die Praxis der einzelnen Staaten (z. B. Rumäniens im Verhältnis zu den Juden) im Anschluß an den Berliner Vertrag aufweist. Allen Staatsbürgern, auch den der nationalen Minderheiten, sollen die politischen Rechte zugebilligt werden sowie das Recht, jede Sprache im Amte oder im Privatverkehr zu gebrauchen, schließlich das Recht, Schulen, religiöse und wohltätige Stiftungen für ihre Konnationalen einzurichten. Alle diese Vertragspflichten stehen unter dem Schutze des Völkerbundes. Sie können nur durch eine Majorität des Völkerbundsrats abgeändert werden. Streitigkeiten, die aus ihnen entstehen, können von der sich beschwert fühlenden Vertragspartei (nicht aber von den geschützten Minderheiten!) vor den ständigen internationalen Gerichtshof im Haag gebracht werden.[1]) Jedes Mitglied des Völkerbundsrats ist befugt, die Aufmerksamkeit des Völkerbundes auf die Verletzung einer jener Vertragspflichten zu lenken. In einigen dieser Verträge mit Polen und Rumänien sind die Juden als nationale Minderheiten besonders genannt. Im Vertrage von St. Germain (Art. 80: wo unter den Bewohnern „qui diffèrent par la race et la langue de la majorité de la population", die Juden einbegriffen sind) werden unter „Rasse" nicht die anthropologischen Merkmale gemeint, sondern die Nationalität (s. Oberhummer in der Neuen Fr. Presse vom 28. Oktober 1921).

3. Religiöse Glaubensgenossen. So besaß vor dem Weltkrieg Rußland das Protektorat über die griechisch-orthodoxen Christen in der Türkei, Frankreich bis zu der in Frankreich durchgeführten Trennung von Staat und Kirche den Schutz der Katholiken in der Türkei (vgl. Art. 62, VII des Berliner Vertrags von 1878); das kaiserliche Österreich das Protektorat über die Katholiken in Nordalbanien.

Das Protektorat Rußlands über die griechisch-orthodoxen Christen in der Türkei schreibt sich besonders seit dem Art. VII des Friedens von Kütschük

[1]) Der Völkerbund hat für dieses Beschwerdeverfahren besondere Normen aufgestellt: siehe Rauchberg in der Prager Jur. Zschr. II (1922) 179ff.

Kainardschi vom 10./21. Juli 1874 (abgedruckt bei Strupp, Ausgewählte diplom. Aktenstücke zur orientalischen Frage, Gotha 1916, Nr. VI) hierher.

Das Protektorat des kaiserlichen Österreich über die katholischen Christen Nordalbaniens (s. darüber v. Dungern in J. VöR. I (1913), S. 1140) schrieb sich vom Friedensvertrag von Szöny 1627 her. In den Friedensverträgen mit der Türkei, welche zu Karlowitz 1699, Passarovitz 1718, Belgrad 1739 abgeschlossen wurden, erweiterte sich das Protektorat zu einem diplomatischen Interventionsrecht, das Österreich im Interesse der römisch-katholischen Kirche und ihrer Priester in Albanien ausüben durfte. Dieses Protektorat schuf Österreich nur viele Kosten; namentlich seit dem Berliner Vertrag wurden in Nordalbanien Kirchen, Schulen, Spitäler gegründet. Die italienische Sprache wurde allein neben der albanischen Sprache in den Schulen gelehrt; die katholischen Priester, die in das Land kamen, stammten aus Italien.

4. Klöster.

Ein Beispiel für international protegierte Klöster waren die Athosklöster (vgl. dazu die Aktenstücke bei Strupp a. a. O. Nr. LXXX). Von den 20 Hauptklöstern, die eine Unzahl von Filialen und kirchlichen Instituten auf der Athoshalbinsel hatten, waren 17 griechischer, 3 slawischer Nationalität: nämlich ein russisches, ein bulgarisches und ein serbisches. Auf der Londoner Konferenz von 1913 dachte man daran, die Gesamtheit der Athosklöster einer internationalen Aufsichtsgemeinschaft, bestehend aus den griechisch-orthodoxen Staaten Rußland, Bulgarien, Montenegro, Serbien, Rumänien und Griechenland und unter die geistliche Aufsicht des ökumenischen Patriarchen in Konstantinopel zu bringen. Die griechischen Athosklöster protestierten dagegen und verlangten die Angliederung an Griechenland. Nach dem Sonderabkommen von Sèvres (10. August 1920) zwischen Griechenland einerseits und dem Vierverband (England, Frankreich, Italien, Japan) andererseits verpflichtet sich Griechenland, die herkömmlichen Rechte der nichtgriechischen Athosklöster zu achten gemäß den Bestimmungen der Berliner Kongreßakte von 1878 (Art. 62 VIII: „Die Mönche des Bereiches Athos, aus welchem Lande sie auch immer stammen mögen, sollen in ihren bisherigen Besitzungen und Vorrechten geschützt und, ohne irgendwelche Ausnahme, eine vollständige Gleichheit der Rechte und bleibenden Prärogative genießen").

5. Religiöse Heiligtümer. Als solche protegierte Heiligtümer kommen in Betracht Jerusalem und die islamischen Haramein: Mekka und Medina. Schutzherr Jerusalems ist jetzt England, Schutzherr der Haramein der König von Hedschas.

Die Heiligen Stätten in Jerusalem sind jetzt auf Grund der vom Völkerbundsrat genehmigten Mandatsverteilung und des von England veröffentlichten Textes seines Mandats dem Schutze Frankreichs abgenommen[1]) und England unterstellt (Art. 13 des Mandats). Der Mandatar übernimmt darin die Verpflichtung, die heiligen Stätten, Gebäude, Plätze zu schützen, den freien Zugang zu ihnen zu sichern und freie Ausübung des Gottesdienstes gemäß den von alters her überkommenen Rechten zu gewähren. Dafür ist England dem Völkerbund (nicht dem Staate, dem die Stätten angehören) verantwortlich. Die Regelung der Rechte der verschiedenen Religionsgemeinschaften im Verhältnisse zueinander nimmt eine Kommission vor, welche von England

[1]) Über sonstiges Verhältnis zu den heiligen Stätten belehrt: Fr. Rey, De la protection diplomatique et consulaire dans les Échelles du Levant et de Barbarie, Paris 1899 p. 307 ff.

einberufen wird und zum Vorsitzenden eine vom Völkerbundsrat ernannte Persönlichkeit hat.

Die Haramein des Islam sind der Türkei abgenommen (Art. 98ff. des Vertrags von Sèvres). Was dadurch das türkische Khalifat verloren hat, ergibt die folgende geschichtliche Entwicklung (nach Snouck-Hurgronje, Mekka 1889). Bis zum Ausbruch des Weltkriegs und auch nachher (bis 1916) standen die Haramein unter türkischer Botmäßigkeit in Mekka, hatten einen Oberscherif, der von dem Khalifen eingesetzt und abgesetzt wurde.

Scherif, gleichbedeutend mit Emir und Said, kommt als Titel allen Nachkommen des Propheten zu. D'Ohsson beziffert zu Anfang des 19. Jahrhunderts die Zahl der Emire im türkischen Reich auf den dreißigsten Teil der Bevölkerung. Im Hedschas bedeuten nun die Emire und Saids, auch Scherife genannt, die Nachkommen Hassans, des Sohnes des Khalifen Ali und seiner Frau Fatime, der Tochter Mohammeds. Alle Scherifen zusammen bilden in Mekka eine Art von Adelskorporation. Ihr Haupt ist der jeweils vom Schutzherrn von Mekka eingesetzte Oberscherif. Seit 1517, seitdem der türkische Sultan Selim I. Ägypten erobert und das Khalifat an sich gebracht hatte, wurde ihm von dem damaligen Oberscherifen von Mekka der Schlüssel zur heiligen Kaaba übertragen. Damit zugleich hatte der Sultan den Titel eines Dieners der heiligen Orte (Chadime Ül-Haramein) übernommen. Nach mannigfachen Rückschlägen hatte sich die türkische Oberherrschaft im Laufe des 19. Jahrhunderts so weit über das Emirat von Mekka ausgedehnt, daß der Sultan einen ständigen Vertreter und Residenten in Mekka besaß, welcher Wali von Mekka hieß oder mit dem arabischen Titel Scheich des heiligen Mekka benannt wurde. Diesem Residenten waren zwei andere Vertreter der Pforte untergeordnet, die beiden Mutessarrifs von Medina und Dschidda; der letztere hatte den türkischen Auftrag, die Erhebung der Zölle zu vollziehen. Der Oberscherif wurde seit der Türkenzeit aus drei verschiedenen Familien des Hauptstammes der Qatadah genommen. Die hervorragendste, die aber auch in früheren Zeiten den Türken viel zu schaffen machte, war die der Dewi Zeid. Sie hat schon seit dem 17. Jahrhundert eine führende Bedeutung, wenngleich die Türken im Beginn des 18. Jahrhunderts mehr die Dewi Barakat, einen inzwischen ausgestorbenen Stamm, zu bevorzugen suchten. Seit dem Wahhabitenaufstand (genau seit 1803) wurde der dritte Zweig der mekkanischen Ben Qatadah, nämlich die Dewi Abdallah oder wie sie später hießen, Dewi Aun in den Vordergrund gerückt. Mohammed Ali von Ägypten, der Westarabien damals im Auftrage der Türkei von den Wahhabiten säuberte, setzte als Erster den Dewi Aun Mohammed ein, dessen Enkel Hussein 1916 als aufrührerischer Emir abgesetzt wurde. Dazwischen sind nicht weniger als vier Emire den Auns entnommen worden, nämlich Abdallah, Hussein der Ältere, Rawiq und Abdullah. In dem Hauptsache haben die Auns im 19. Jahrhundert und bis 1916 geherrscht. Nur zeitweise wurden Abdel Muttalib, der Großvater des neuen Emirs Ali Haidar, zum Emir bestellt. Abdel Muttalib war nicht weniger als dreimal ein- und dreimal abgesetzt. Dadurch, daß die Türken die Oberscherife einsetzten, gleichzeitig aber auch ihre Söhne und präsumtiven Nachfolger im Scherifenamt in Konstantinopel als Geisel (nach römisch-byzantinischem Vorbild) festzuhalten wußten, indem sie sie mit hohen Würden und Ämtern auszeichneten, verstanden sie es seit jeher, zu verhindern, daß das Oberscherifenamt allmählich in ein Khalifat umgewandelt wurde. Denn der große arabische Historiker und Staatsphilosoph Ibn Chaldun (im 14. Jahrhundert) hat bereits festgestellt, daß Westarabien wegen seiner Armut und seiner unheilbaren Zersplitterung des an sich im arabischen Stammesbewußtsein festgewurzelten

Scherifenelements so lange eine sekundäre Rolle im Islam behalten müßte, als es eben viele rivalisierende Scherifenstämme gäbe. Deshalb forderte auch der 1916 abgesetzte Emir Hussein vom Sultan als Preis der Loyalität die Anerkennung der Erblichkeit. Sie wurde ihm nicht gewährt. Nunmehr ist das Amt des Schutzherrn dem neugeschaffenen König von Hedschas übertragen (Art. 99 des Vertrags von Sèvres lautet: „In view of the sacred character attributed by Moslems of all countries to the cities and Holy Places of Mecca and Medina, His Majesty of the Hedjaz undertakes to assure free and easy access there to to Moslems of every country who desire to go there on pilgrimage or for any other religious object, and to respect and ensure respect for the pious foundations which are or may be established there by Moslems of any countries in accordance with the precepts of the law of Koran").

6. Religiöse Missionen.

Die Schutzgewalt eines Staates über eine religiöse Mission ist von der staatlichen Aufsicht über seine Religionsgemeinschaft wohl zu unterscheiden. Denn jene Schutzgewalt — das ist das eigenartige — ist eine völkerrechtliche Machtbefugnis. Sie besteht darin, in einem fremden Staat die religiöse Wirksamkeit von Kirchengesellschaften zu schützen. Diese Eigenart wird in der Literatur vollständig (vgl. etwa F. E. Hinckley, American Consular Jurisdiction in the Orient, Washington 1906, p. 108ff. und Carl Mirbt, Die christliche Mission in den völkerrechtlichen Verträgen der Neuzeit, Festgabe für Harnack 1921, S. 342ff.) übersehen. Die eigentlich völkerrechtliche Literatur, wir meinen die landläufigen Lehrbücher, kennen überhaupt nicht das Problem. Da es sich um jene Eigenart handelt, sind von vornherein auszuscheiden:

a) alle innerstaatlichen Maßnahmen zur Kontrolle und Förderung, die ein Staat in seinem Territorium, Schutzgebiet den Missionaren angedeihen läßt,

b) alle völkerrechtlichen Verträge, welche die Religionsfreiheit in fremden Ländern den Staatsangehörigen der Vertragsstaaten sichern.

Denn es handelt sich hier um aktives Wirken von Körperschaften, also Kollektivpersönlichkeiten, welche ein anderer als der Wirkungsstaat beschützt. Die hier zu nennenden Verträge gewähren der Mission entweder im allgemeinen Schutz, oder Schutz in den Haupterscheinungsformen der missionarischen Wirksamkeit, als da sind: Predigt, Schulgründung, Liebestätigkeit. Damit verbunden ist auch der Schutz des Eigentums dieser Missionsinstitute.

Nur ein schwacher Staat wird sich solche fremdländische Protektion gefallen lassen. Deshalb ist das eigentliche Protektionsverhältnis, das uns hier interessiert, meist nur in orientalischen Staaten zu finden, welche sich auch die Konsulargerichtsbarkeit gefallen lassen müssen. Ja die Missionstätigkeit ist gewissermaßen als ein Teil der Konsulargerichtsbarkeit völkerrechtlich erwachsen: namentlich in der Türkei und in China. Zu diesen zwei Hauptgebieten der Missionstätigkeit ist noch ein drittes völkerrechtliches hinzugekommen: das in Zentralafrika, namentlich im sogenannten Kongobecken. Dieses ist durch die Kongoakte von 1885 (Art. 6, II u. III) geregelt. Das eigentümliche dieser Regelung gegenüber der in anderen Staaten, namentlich im Gebiet der Konsulargerichtsbarkeit, ist, daß auch hier das Meistbegünstigungssystem maßgebend ist, aber daß es nicht im Verhältnis zum orientalischen Staat besteht, sondern im Verhältnis der europäischen Staaten zueinander, sofern ihre im Kongobecken gelegenen Gebietsteile in Frage kommen. Ein Versuch, dieses System, d. h. die Missionsfreiheit in ganz Afrika festzulegen, ist an dem Widerspruch der Türkei gescheitert. Nach der Kongoakte haben alle Missionare ihr Gefolge, ihre Habe u. a. einen besonderen Schutz. Sodann herrscht die Missionsfreiheit

(Art. 6, III): „Das Recht der Einrichtung von Missionen, welcher Art Kultus dieselben angehören mögen (also auch der islamischen!), soll keinerlei Beschränkung noch Hinderung unterliegen." In dieses Grundprinzip ist der Versailler Friedensvertrag eingebrochen, indem er für die dem Deutschen Reiche abgenommenen (die jetzigen Mandatsländer, s. § 6) — ausschließlich der im Kongobecken gelegenen — Kolonien folgendes Regime einführt (Art. 438):

I) Das Eigentum der deutschen Missionen (auch des von Missionen unterhaltenen Handelsgesellschaften) soll dem Missionszweck erhalten bleiben. Doch wird das Eigentum der deutschen Missionen

II) Verwaltungsräten überwiesen, welche von den Herren der Mandatsländer, in denen das Eigentum belegen ist, ernannt werden. Diese Verwaltungsräte müssen sich aus Personen zusammensetzen, welche das religiöse Bekenntnis der Mission teilen, deren Eigentum in Frage kommt.

III) Die alliierten und assoziierten Regierungen üben eine vollständige Aufsicht über die Missionen leitenden Personen aus und wahren die Interessen dieser Missionen.

IV) Deutschland erkennt alle in dieser Richtung getroffenen oder zu treffenden Maßnahmen an. (Über diese insbesondere der Konvention von St. Germain vom 10. 9. 1919 zwischen den allierten und assozierten Hauptmächten, Belgien und Portugal vgl. jetzt auch Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1921, S. 445).

Durch die Beseitigung der deutschen Konsulargerichtsbarkeit in der Türkei und in China (s. § 11 B II) ist auch das Schutzverhältnis über die deutschen Missionen beseitigt, wenngleich das Eigentum der deutschen Missionen (im Gegensatz zu dem in den ehemaligen deutschen Schutzgebieten) unangetastet und voll erhalten bleibt.

7. Nationale Heimstätten (foyers nationals) s. darüber oben (S. 48) und im folgenden § 6.

§ 6. Die Mandatsländer (Art. 22 VöS.).

Literatur: Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes S. 423 ff. (wo auch andere Schriftsteller genannt sind); H. Rolin, Le Système des Mandats Coloniaux RDJ. XLVII (1920) 329 ff.; Document Nr. 161, Drucksache der Völkerbundsversammlung vom 6. 12. 1920; Bericht des Völkerbundsrats unter dem Titel: „Les responsabilités qui incombent à la Société des Nations en vertu de l'article 22 (mandats)" samt Beilagen; Keith, War Government in the Dominions (Carnegie Endowment for International Peace) 1921 ch. VIII; Bileski in Z. f. VöR. XII (1922) 65 ff.; Baty in Br. Year Book of Int. Law 1921/2 p. 109 ff.

I. Der Begriff des völkerrechtlichen Mandats.

Durch Art. 22 der Völkerbundssatzung wurden „gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten", die vormals deutschen Schutzgebiete in Mittelafrika, Südwestafrika und auch „gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans" „fortgeschritteneren Nationen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen und hierzu bereit sind", als „Mandataren des Völkerbundes" übertragen, um eine „Vormundschaft" über jene Gebiete „im Namen des Völkerbundes" zu führen.

Dieses völkerrechtliche Mandat ist keine verschleierte Annexion, oder soll es nach dem Vertragswillen nicht sein, vielmehr ein besonderes Rechtsinstitut des Völkerrechts, das nach Analogie des zivilrechtlichen Mandats geschaffen worden ist.

Von dem zivilrechtlichen Mandat unterscheidet es sich in folgenden zwei wichtigen Punkten:

1. Während beim zivilrechtlichen Mandat der Mandant den Mandatar einsetzt, ist bei unserem völkerrechtlichen Mandat der Mandant in der Auswahl der Mandatare durch ein Vorschlagsrecht gewisser Mächte (sc. der alliierten und assoziierten Hauptmächte: die Vereinigten Staaten, England, Frankreich, Italien und Japan) beschränkt.

Dieses Vorschlagsrecht gibt Art. 22 vorletzter Absatz: „Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens („convention antérieure“ im französischem Text; „if not previously agreed upon by the Members of the League“ im engl. Text) zwischen den Bundesmitgliedern („membres de la Société; Members of the League“), so trifft der Rat des Völkerbundes hierüber ausdrückliche Entscheidung („statué“!)“.

Über die Auslegung dieser Bestimmung des Art. 22 herrscht Streit. Die Deutsche Regierung ging in ihrem Memorandum vom November 1920, gerichtet an die Völkerbundsversammlung, davon aus, daß die Mandatare nur vom Bunde selbst, also von der Völkerbundsversammlung, ernannt werden dürfen, während die Entente die Ernennung der Mandatare der siegreichen Pentarchie (s. oben) zuschreibt. Für den deutschen Standpunkt spricht der Wortlaut des Art. 22, wie oben zitiert, „Members of the League“, also alle Signatarmächte der Völkerbundssatzung (mit Einschluß von Deutschland, wenn es dem Völkerbund angehört). Für die Auffassung der Entente spricht Art. 119 des Versailler Friedensvertrags:

„Deutschland verzichtet zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen.“

Daraus leiten aber die der Entente zugehörigen Schriftsteller den Satz ab, daß die Mandate teils Protektorate, teils verschleierte Annexionen sind. Legt Deutschland in seinem Memorandum zu wenig Gewicht auf Art. 119, so die Entente zu wenig auf die Bedeutung des völkerrechtlichen Mandats. Wenn der Völkerbund durch seinen Rat nur das unbesehen zu „ratifizieren“ hätte, was die fünf Hauptmächte untereinander abmachen, dann wäre die Bedeutung des Wortes Mandat sinnlos. Wenn der Mandant, wie sie behaupten, nicht der Völkerbund, sondern die Pentarchie wäre, dann wäre bloß die Pentarchie zur Abnahme der Kontrolle über die Mandatare berufen, nicht aber, wie Art. 22 letzter Ansatz ausdrücklich vorschreibt, der Völkerbund durch seinen Ausschuß (Mandatskommission). Wäre der deutsche Standpunkt richtig, dann hätten wir das sonderbare Ergebnis, daß der Völkerbundsrat zu einer Instanz über die Völkerbundsversammlung hinaufgehoben würde, was dem Geiste der Akte und dem weiter unten zitierten Beschluß der BV. vom 7. Dezember 1920 (s. § 15) widerspricht. Denn in Art. 22 vorletzter Absatz heißt es, daß für den Fall, daß die Mitglieder des Bundes (nach deutscher Auffassung = Völkerbundsver-

sammlung) sich nicht einigen können, der Völkerbundsrat entscheidet. Das hieße doch, daß der Völkerbundsrat über der Bundesversammlung stünde.

Um die beiden einander widersprechenden Art. 22 und Art. 119[1]) des Versailler Vertrages zu vereinigen, bleibt m. E. nur ein Mittel: die Pentarchie vorschlagen zu lassen, dem Bundesrat aber die Bestätigung oder Verwerfung des von der Pentarchie vorgeschlagenen Mandatars, sowie die Ernennung desselben zu geben, wenn zuvor in der Pentarchie keine Einigung erzielt ist. Das hat auch die Praxis getan. Der Völkerbundsrat nahm am 5. August 1920 auf Vorschlag seines Ausschusses das „theoretisch unbestreitbare Recht in Anspruch, da eine Einigung in der Pentarchie noch nicht vorliegt, von sich aus den Grad der Autorität und der Verwaltung des Mandatars zu bestimmen („de prendre acte de l'absence de toute convention prévue par le Pacte et de régler lui-même, dès maintenant le degré d'autorité ou d'administration de la Puissance mandataire"). Doch beschloß der Rat, vorläufig von seinem ‚unbestreitbaren' Rechte noch nicht Gebrauch zu machen und von den Regierungen der Hauptmächte die Mandatsvorschläge zu verlangen („leurs propositions quant aux termes du mandat à exercer"). Auch die britische Regierung hat in der Sitzung vom 14. Dezember 1920 (Parl. Deb. 5. ser. CXXXVI p. 213) erklärt, daß der Völkerbund durch seinen Rat nicht bloß interveniere, wenn keine Einigung unter den Hauptmächten zustande komme, sondern in allen Fällen berufen sei, als Autorität die Mandate zu bestätigen.

2. Während beim zivilrechtlichen Mandat der Mandant seinem Mandatar jederzeit Weisungen geben und ihn, wenn es ihm so beliebt, absetzen kann, darf bei unserem völkerrechtlichen Mandat der Mandant, d. i. der Völkerbund, nur eine bestimmte (in Art. 22 letzter Absatz bezeichnete) Kontrolle ausüben und kann den Mandatar nicht absetzen.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 22 macht, soweit sie bekannt ist (vgl. dazu Rolin a. a. O. 344f.), dies klar. Wilson hatte den Plan einer Internationalisierung der deutschen Schutzgebiete. Er wollte deshalb die vollkommene Gebietshoheit über dieselben dem Völkerbund übertragen, der seine Hoheit einer oder mehreren Mächten zur Verwaltung übertragen sollte. Dieser Plan, welcher die Mandate dem stetigen Willensschluß des Völkerbundes unterworfen hätte, scheiterte an dem Widerstande gewisser Selbstverwaltungskolonien Englands (Südafrikanische Union und Australien), welche die reine Annexion wollten. Aus diesen Gegensätzen ist das völkerrechtliche Mandat in seiner jetzigen Form entstanden. Der Verwaltungsauftrag wurde gewissermaßen modifiziert, so dem Völkerbund die jeweilige Entscheidung genommen, aber den Mandataren ein Lastenbündel („cahier des charges") ein für allemal aufgebürdet.

Völkerrechtliche Mandate unterscheiden sich von Protektoraten durch die Pflicht der Verantwortlichkeit des Mandatars (der Protektor ist unverantwortlich) und der Rechenschaftslegung.

Wir haben im folgenden die Rechte des Mandanten (Völkerbundes) und die des Mandatars zu untersuchen.

[1]) Deutlicher als Art. 119 cit. Versailler Vertrag sagt der Vertrag von Sèvres in Art. 94—96, daß die Allierten Hauptmächte die Verteilung der aus der Türkei herausgeschnittenen Mandate vorzunehmen hätten. Natürlich ist dies auch nur ein Vorschlagsrecht, weil die Völkerbundssatzung und ihr Art. 22 als Bestandteil des Vertrags von Sèvres anzusehen ist.

II. Die Rechte des Mandanten.

Außer dem oben bereits erörterten Recht, die Mandatare auf Vorschlag der fünf Hauptmächte zu bestätigen oder mangels der Einigung unter ihnen zu ernennen, ferner unter den gleichen Voraussetzungen „den Grad ihrer behördlichen Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung" zu bestimmen (Art. 22 vorletzter Absatz), hat der Völkerbund das Recht auf Rechenschaftslegung (Art. 22 letzter Absatz):

„Ein ständiger Ausschuß wird beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandatsverpflichtungen angehenden Fragen sein Gutachten zu erstatten."

Ob diese Kontrolle nur ein Schein ist, oder reale Bedeutung besitzt, hängt davon ab, wie der hierfür vom Rat eingesetzte Ausschuß sie geltend macht. Um zu verhindern, daß Mitglieder des Ausschusses nur Marionetten der Mandatare der Völkerbundes werden, ist ein Doppeltes vorgesehen:

a) Die Majorität der Ausschußmitglieder muß Nichtmandatarstaaten angehören. Von dem 9gliedrigen Ausschuß sind (Beschluß des Völkerbundsrats zu Genf 18. Dezember 1920) fünf den Nichtmandatarstaaten zu entnehmen.

b) Dieser Kontrollausschuß ist aber von den ihn beschickenden Regierungen unabhängig, da sie ihre Vertreter nicht instruieren dürfen. Auch werden es Privatpersonen sein, die durch Sachkenntnis hervorragen und nicht Repräsentnaten oder völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten sind. Die Organisation der internationalen Arbeit, welche am Sitze des Völkerbundes besteht (s. II. Teil III. Abschnitt dieses Buches), kann dem Kontrollausschuß ein Mitglied mit beratender Stimme beigesellen. Die Prüfung der Berichte hat in Form einer quasirichterlichen Verhandlung stattzufinden, an welcher der Vertreter der Mandatsmacht, deren Bericht geprüft wird, teilnimmt und auf Fragen zu antworten hat (kontradiktorische Verhandlung!). Die Entscheidung erfolgt in Abwesenheit dieses Vertreters (Partei!) und hat die Form von Bemerkungen zum Bericht, den die Mandatsmacht vorgelegt hat. Diese Bemerkungen werden dem Rat des Völkerbundes übermittelt. Die interessierte Mandatsmacht kann zu diesen Bemerkungen ihre Gegenbemerkungen machen.[1])

Der Rat hat dann endgültig zu entscheiden, ob sich die Verwaltung

[1]) In der Sitzung vom 20. 9. 1922 beschloß die Völkerbundsversammlung (auf Bericht ihres 6. Ausschusses), daß das Petitionsrecht von Bewohnern der Mandatsländer so ausgeübt werden solle, daß Petitionen durch Vermittlung der lokalen Verwaltungen oder der Mandatsmächte dem ständigen Mandatsausschusse des Völkerbundes zugehen, daß aber Petitionen, die auf anderem Wege diesem Ausschusse zugehen, nicht ohne vorherige Gegenäußerung der Mandatsmacht, über welche man sich beschwert, berücksichtigt werden dürfen.

der Mandatsmacht im Rahmen des gesetzlichen Verwaltungsauftrags (Art. 22 VöS.) im abgelaufenen Verwaltungsjahr gehalten hat. Ein darüber entstehender Streit zwischen dem Rat und der interessierten Partei ist zweifellos auch ein Streit (im Sinne von Art. 13 und Art. 15 f. Völkerbundssatzung) zwischen Bundesmitgliedern. Es ist also durchaus nicht die Meinung aufrecht zu halten, als ob der Mandatskontrolle jede Sanktion fehle.

III. Die Rechte des Mandatars (der Inhalt der Mandate).

Die Mandatsländer sind in drei Klassen eingeteilt, und für jede derselben sind die Rechte des Mandatars verschieden.

1. Die Klasse A ist (durch den Art. 22, IV VöS.) folgendermaßen umschrieben:

„Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten, haben einen solchen Grad der Entwicklung erreicht, daß ihr Dasein als unabhängige Nation vorläufig anerkannt werden kann, unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen."

Diese Mandatsländer sind also juristische Personen des Völkerrechts. Ihre Wünsche sind zu berücksichtigen, wenn der Mandatar gewählt wird. Das Ziel des Mandats ist, diese vorläufig unselbständigen Länder zu vollständiger Unabhängigkeit überzuführen. Im einzelnen sind es drei Mandatsländer, die der Vertrag von Sèvres erstehen ließ: Syrien, Palästina und Mesopotamien. Als Mandatare haben England (für Palästina und Mesopotamien), Frankreich (für Syrien) noch vor der Ratifikation des Vertrags von Sèvres die Herrschaft in diesen Gebieten angetreten und durch ein Sonderabkommen vom 23. Dezember 1920 (abgeschlossen zu Paris) die Grenzen der Mandatsländer abgesteckt. In der Sitzung des Völkerbundes vom 25. Juli 1922 ist diese Mandatsverteilung bestätigt (ausgenommen das von England in Anspruch genommene Protektorat über die heiligen Stätten).

Die vorläufige Einrichtung der Mandatsländer, wie sie sich aus dem Vertrag von Sèvres und jenem Sonderabkommen vom 23. Dezember 1920 ergibt, stellt sich (W. Padel, Der Vertrag von Sèvres, Berlin 1921, S. 13ff.) folgendermaßen dar:

I. Syrien. Das Mandat fällt Frankreich zu, welches dieses Gebiet in vier Gouvernements eingeteilt hat. Von diesen ist durch Schreiben des Präsidenten der französischen Republik vom 24. August 1920 Großlibanon (le Grand-Liban) zu einem unabhängigen Staat erklärt worden. Die übrigen drei Gouvernements sind das von Damaskus, von Aleppo und das Gouvernement des Alaonites (Land der Nusairi).[1]) Diese drei Gouvernements sind voneinander unabhängig unter einem französischen Kommissar.

[1]) Die Nusairi sind ein phönizisch-syrischer Volksstamm, der sich nördlich vom Libanon längs der Küste ausbreitet. Er stellt eine ismaelitische Sekte des Islam

II. Palästina. Der König von England übt als Mandatar alle Hoheitsrechte eines Staatsoberhaupts aus (also des Staatshaupts eines palästinischen Staats). Als Mandatsmacht hat England nur eine kontrollierende Tätigkeit. Diese Mandatsmacht verbürgt

a) die Selbstverwaltung der jüdisch-nationalen Heimstätte. Nach Art. 4 des englischen Mandatstexts soll eine geeignete jüdische Vertretung (appropriate Jewish Agency) oder Körperschaft des öffentlichen Rechts die Landesverwaltung in jenen Angelegenheiten beraten, welche für die Heimstättenbevölkerung von Bedeutung sind. Als solche geeignete Vertretung gilt vorläufig die zionistische Organisation, solange sie nämlich nach Ansicht der Mandatsmacht sich einwandfrei führt.

b) Die religiösen und bürgerlichen Rechte der Bewohner von Palästina (auch der nichtjüdischen) sind verbürgt. Eine Kommission, deren Präsident der Völkerbund ernennt, soll von der Mandatsmacht einberufen werden, um die Angelegenheiten der verschiedenen (jüdischen, christlichen und islamischen) Gemeinschaften zu beraten und ein Statut hierfür auszuarbeiten.

c) Das Verhältnis zu den heiligen Stätten wird sichergestellt, s. oben S. 52.

d) Der Grundsatz der offenen Tür für die Mitglieder des Völkerbundes wird gewährleistet.

In Palästina sind die Kapitulationen aufgehoben (s. über die Bedeutung dieser Kapitulationen weiter unten § 11 B). Die Beziehungen zu den fremden Mächten zu pflegen übernimmt die Mandatsmacht. Sie erteilt auch den fremden Konsuln das Exequatur.

III. Mesopotamien. England hat als Mandatar (s. „Times" vom 3. Febr. 1921) folgende Grundsätze für dieses Mandatsland aufgestellt:

a) Spätestens innerhalb 3 Jahren muß der Mandatar im Einvernehmen mit der Landesbehörde ein Verfassungsstatut für Mesopotamien ausarbeiten (Art. 1).

b) England darf zur Landesverteidigung Truppen im Lande aufstellen und bis zum Inkrafttreten des Verfassungsstatuts Polizeitruppen aus den Eingeborenen bilden (Art. 2).

c) England hat die auswärtigen Beziehungen des Landes (Art. 3) zu leiten.[1])

d) Der Grundsatz der offenen Tür (Art. 11) für die Völkerbundsmitglieder und die Beseitigung der Kapitulationen (Art. 5) gilt hier ebenso wie in Palästina.

2. Die Klasse B der Mandatsländer. Während die zur Klasse A gehörigen Mandatsländer eine zwar vorläufig unselbständige Rechtspersönlichkeit, aber doch immerhin Rechtspersönlichkeit besitzen, sind Klasse B und C bloß Objekte der Staatsherrschaft der Mandatare.

Die Klasse B ist in der Völkerbundssatzung (Art. 22, V) folgendermaßen umschrieben:

„Der Grad der Entwicklung, in dem sich andere Völker, insbesondere

---

dar, wird aber in der Hauptsache als Träger von Überresten phönikischer Religion und Sprache angesehen: s. Dussaud, Les Nosairis 1900 (Bibl. de l'école des hautes études Nr. 129).

[1]) Im Oktober 1922 hat England mit dem König Faisal von Mesopotamien einen Vertrag auf 20 Jahre geschlossen, in welchem es die Überwachung der Finanzen und der auswärtigen Politik des Irakstaats übernimmt. Das britische Mandat über Mesopotamien soll aufhören, wenn der Staat in den Völkerbund aufgenommen ist.

die mittelafrikanischen befinden, erfordert, daß der Mandatar dort die Verwaltung des Gebiets übernimmt. Doch ist dies an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Mißbräuchen, wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel muß Gewissens- und Religionsfreiheit lediglich mit den Einschränkungen, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordert, gewährleistet sein. Verbürgt muß weiter sein das Verbot der Errichtung von Befestigungen oder von Heeres- und Flottenstützpunkten, sowie das Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. Dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein."

Während hier also das Prinzip der offenen Tür für die Mitglieder des Völkerbundes gesichert ist, während ferner die Mandatsländer nach ihren besonderen Eigentümlichkeiten und Gesetzen verwaltet werden sollen, ist das Gegenteil für die Mandatsländer der Klasse C teils ausdrücklich gesagt, teils stillschweigend gemeint.

3. Die Klasse C der Mandatsländer (Art. 22, VI VöS.). Diese Klasse wurde von der Klasse B deshalb abgesondert, damit Australien und die südafrikanische Union in ihnen von der lästigen Fessel der Handelsfreiheit und Politik der offenen Tür befreit, weiten Spielraum zu Eingliederung dieser Länder in den eigenen Herrschaftsbereich gewännen. Die Völkerbundssatzung umschreibt sie (Art. 22, VI): „als Gebiete, wie Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und geringen Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiet des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können, als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil ihres Gebiets, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die, wie oben angeführt, auch im Interesse der Eingeborenen der mittelafrikanischen Mandate festgesetzt sind."

Nebeneinander gestellt hat die Klasse A die höchste Entwicklungsstufe unter den Mandatsländern. Die Klasse B hat zwar keine eigene Rechtspersönlichkeit, aber sie muß gesondert verwaltet werden, gesondert von den übrigen Schutzgebieten des Mandatars und nach besondderen Gesetzen. Die Klasse C steht insofern am tiefsten, als sie bloß Verwaltungsbezirke im Herrschaftsbereich des Mandatars, ohne die Notwendigkeit abgesonderter Verwaltung darstellen.

§ 7. Neutralisierte Staaten.

Literatur: Außer den Lehrbüchern des Völkerrechts von Liszt (§ 6), Ullmann (§ 17), Rivier (I § 7), Westlake (I § 27 ff.), Oppenheim I[3] (§ 95 ff.) noch besonders: Piccioni, Essai sur la neutralité perptuelle 1902[2], Hagerup in RGDJP. XII (1909) 577 ff.; Winslow in AJJL. II (1908) 366 ff.; Wicker in AJ. a. a. O. V (1911) 639 ff.; Erich Z. f. Vö. VII (1913) 452 ff.; Krauel, Neutralität, Neutralisation und Befriedung im VöR. 1915; Idman, Le Traité de Garantie en droit international, Helsinfors 1913; E. Borel, La neutralité de la Suisse au sein de la Société des nations, RGDJP. XXVII (1920) 153 ff.

I. Die dauernde Neutralität.

Während des Weltkrieges war die Schweiz neutral, aber auch z. B. Holland. Trotz des gleichen Namens war die Neutralität da und dort eine verschiedene. Die der Schweiz: ein völkerrechtlicher Zustand, der durch Vereinbarung der Großmächte unter Zustimmung der Schweiz auf dem Wiener Kongreß (1815) geschaffen worden war und auch in Friedenszeiten fortdauerte, während Hollands Neutralität dagegen ein Zustand war, der auf dem Willen Hollands allein ruhte, von Holland jeden Augenblick aufgegeben werden konnte und immer nur mit Rücksicht auf einen bestimmten Krieg, den andere Nationen führten, erklärt wurde. Die Neutralität der Schweiz ist eine sogenannte dauernde oder perpetuelle, die Hollands war eine vorübergehende. In gleicher Lage wie die Schweiz befanden sich vor dem Versailler Frieden 1919 noch Luxemburg (seit 1867) und Belgien (seit 1839).

1. Dauernde Neutralität, welche einen Staat zu einem neutralisierten (zum Unterschiede vom neutralen Staat, was ein vorübergehender Zustand ist) macht, ist jene Rechtslage eines Staats, dem andere Staaten, die sogenannten Garantenstaaten, durch Vertrag einen dauernden Frieden verbürgen.

Nur ein Vertrag mit Garantenstaaten kann die Rechtslage der dauernden Neutralität herbeiführen. Ein einseitiger Akt eines Staates, der neutralisiert sein will, genügt nicht, wie dies bezüglich Islands der Fall ist (s. oben S. 35).

Der Kongostaat ist nur scheinbar aus eigenem Willen neutral geworden. Nach Art. 10 der Kongoakte „verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, und diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, die Neutralität der Gebiete oder Teile von Gebieten, welche den erwähnten Ländern (sc. im Kongobecken!) angehören, einschließlich der territorialen Gewässer zu achten, solange die Mächte, welche Souveränitäts- oder Protektoratsrechte über diese Gebiete ausüben oder ausüben werden, von dem Rechte, sich für neutral zu erklären, Gebrauch machen und den durch die Neutralität bedingten Pflichten nachkommen".

Von dieser Ermächtigung, die das Völkerrecht gab, hat der Kongostaat (Leopold II., König der Belgier) am 1. August 1885 Gebrauch gemacht und sich neutral erklärt (Martens, Rec.[2] XVI, 585). Freilich kann man, da Garantien hier nicht vorhanden sind — die Staaten verpflichten sich bloß die Neutralität

zu respektieren, nicht respektiert zu machen — darüber zweifelhaft sein, ob wirklich eine dauernde Neutralität vorlag, s. dazu weiter unten unter IV.

Hierauf hat wiederholt die Regierung der skandinavischen Staaten in den Volksvertretungen dieser Länder hingewiesen gegenüber Stimmen, die solche einseitige Neutralitätserklärung wünschten und für ausreichend hielten (siehe Waultrin in RGDIP. XI, 5ff.). Deshalb sind auch die Neutralisierungen der oben genannten Länder stets durch Vertrag der Garantenstaaten des zu neutralisierenden Staats zustande gekommen.

Für die Schweiz, Erklärung der acht Kongreßmächte vom 20. März 1815 in Verbindung mit der Akzessionsakte der Schweiz vom 27. Mai 1815 und mit der Anerkennung der Neutralität durch die Vertragsstaaten des zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815 bei Fleischmann, VöRQ. Nr. 5; für Belgien: Verträge vom 19. April 1839 zwischen Preußen, Österreich, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden und zwischen den Niederlanden und Belgien (vgl. Fleischmann VöRQ. Nr. 11); für Luxemburg: Londoner Konferenz vom 11. Mai 1867 und der auf derselben zustandegekommene Vertrag zwischen Preußen, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland, Niederlande und Luxemburg.

2. Die dauernde Neutralität ist entweder eine absolute oder eine relative. Entweder verpflichten sich die Staaten auf jeden Fall, den dauernden Frieden des neutralisierten Staats gegen jeden Angriff sicherzustellen (Formel: respecter et faire respecter): dann spricht man von absoluter Neutralität. Oder sie verpflichten sich nur, jeder seinerseits, die Neutralität zu achten, dann erwächst für sie nicht die Pflicht, sondern bloß das Recht, die Neutralität des neutralisierten Staats gegen jeden Angriff zu schützen.

Absolute Neutralität genoß demnach völkerrechtlich nicht der Kongostaat (s. oben), dessen Neutralität nur die Formel aufweist: Die Signatarmächte verpflichten sich, die Neutralität . . . zu achten (respecter, aber nicht faire respecter!).

Die politischen Voraussetzungen der Neutralisierung sind, daß der neutralisierte Staat keine Großmacht sei und daher keinen Einfluß auf die allgemeine Politik beanspruche. Sodann, daß er zwischen großen Staaten liege, von denen keiner dem anderen einen Einfluß auf den schwächeren Staat gönnt, schließlich, daß in dem neutralisierten Staat strategisch wichtige Punkte liegen, wo also Großmächte ein Interesse daran haben, den neutralisierten Staat zu deren Operationsbasis im Falle eines Krieges untereinander zu machen.

3. Pflichten. A. Die Garantenstaaten übernehmen im Falle der absoluten, perpetuellen Neutralität die Verpflichtung, den neutralisierten Staat zu schützen und zwar nicht bloß, wenn eine andere Macht als die Garantenstaaten selbst, den Angriff ausübt, sondern auch wenn eine der Garantenmächte die Neutralität verletzt. Es kann nicht etwa den Garantenstaaten zugestanden werden, daß sie durch ihren Majoritätsbeschluß die Garantie hinfällig machen (s. weiter unten § 21).

B. Die besonderen Pflichten des neutralisierten Staats sind die folgenden:

I) Der neutralisierte Staat darf mit anderen Staaten nur in friedlichen Beziehungen stehen. Er darf sich allerdings, wenn er angegriffen wird, zur Wehr setzen. Aber prinzipiell soll er nur solche Vertragsverbindlichkeiten eingehen dürfen, welche ihn in keinen fremden Krieg verwickeln können.

II) Aus diesem Grunde darf ein neutralisierter Staat nicht selbst Garant der Neutralität eines anderen Staats sein.

So hat sich Belgien auf der Londoner Konferenz vom 11. Mai 1867, an der es teilnahm, enthalten, die Neutralität von Luxemburg zu garantieren. Auch die Teilnahme Belgiens als Signatarmacht der Kongoakte und des in ihr enthaltenen Artikels 10, der die Neutralität des Kongobeckens ausspricht, ist keine Ausnahme von der Regel, da, wie wir oben gehört haben, die Signatarmächte nicht die Verpflichtung, sondern das Recht erhalten haben, die Neutralität des Kongobeckens zu schützen. Jedem neutralisierten Staat steht es ferner zu, zu versprechen, die Neutralität eines anderen Staates zu achten (also respecter), nicht aber geachtet zu erhalten (faire respecter).

III) Der neutralisierte Staat darf deshalb auch kein Offensivbündnis abschließen. Ein Defensivbündnis ist ihm gestattet, falls er bereits angegriffen oder unmittelbar bedroht wird. Aber in Friedenszeiten darf er kein Defensivbündnis schließen, das ihn verpflichten würde, dem Bundesgenossen im Falle daß dieser angegriffen würde, Beistand zu leisten (freilich spricht der Art. 8 der Schweizerischen Verfassung schlechthin von dem Rechte der Schweiz zur Eingehung von Bündnissen).

IV) Der neutralisierte Staat darf keine Kolonien erwerben, (a. A. Graux in RDI. XXXVII, 33ff.). Denn ein solcher Gebietserwerb erweitert die Angriffsfläche des neutralisierten Staats, verändert also einseitig den Vertragsgegenstand, der der Neutralitätsgarantie zugrunde liegt, verändert also den Vertrag selbst, ohne Zustimmung der Garantenmächte, was unzulässig erscheint.

V) Der neutralisierte Staat darf nur solche Staatenverbindungen eingehen, welche ihn nicht in kriegerische Unternehmungen verwickeln oder auch sonst keinen Anlaß geben können, seine Neutralität zu verletzen. Er kann also Personalunionen, Zollvereine und andere wirtschaftliche Verbindungen eingehen. Auch das Eingehen einer Eisenbahngemeinschaft mit einem nicht neutralisierten Staat (vgl. Luxemburgs Verhältnis zum Deutschen Reich Art. 2 des Vertrags vom 11. November 1902, bei Fleischmann Nr. 76) widerspricht nicht den Neutralitätspflichten, sofern der nichtneutralisierte Staat die Verpflichtung übernimmt, die gemeinschaftlichen Eisenbahnen innerhalb des neutralisierten Gebiets zu kriegerischen Operationen nicht zu verwenden.

Alle anderen politischen Staatenverbindungen, insbesondere Realunion, Staatenbund, Bundesstaat mit anderen als neutralisierten Staaten, sind dem neutralisierten Staat verwehrt.

II. Der Einfluß des Völkerbundes auf die dauernde Neutralität (insbesondere der Schweiz).

1. Der Zweck des Völkerbundes ist auf die Erhaltung des Friedens unter seinen Teilnehmern gerichtet. Besondere Mittel stehen ihm zur Abwehr des sogenannten verbotenen Angriffskriegs zur Verfügung (s. § 25 III). Daran sollen alle Mitglieder des Bundes teilnehmen (Art. 16 VöS.). Es soll also für diesen Fall keine Neutralen geben dürfen. Demnach widerspricht auch die dauernde Neutralität den Zwecken des Völkerbundes. Nun sind (nach Art. 20 VöS.) alle Vertragsverpflichtungen der Mitglieder des Bundes, welche seinen Bestimmungen und seinen Hauptzwecken zuwider sind, für die Zukunft nicht mehr zulässig, und alle Verträge von dieser Art sind unverzüglich zu lösen. Sollte also ein dauernd neutralisierter Staat, wie die Schweiz, den Völkerbund bestätigen, so liefe er Gefahr, seine dauernde Neutralität zu verlieren. Um diese sich noch besonders zu erhalten, bedürfte es besonderer Abmachung und diese schafft zunächst Art. 435 des Versailler Friedensvertrags, welcher ausdrücklich die dauernde Neutralität der Schweiz im Völkerbund auf Grund der alten Verträge von 1815 anerkennt.

Die formalrechtliche Grundlage für diese Ausnahmebestimmung gibt Art. 21 der Völkerbundssatzung, welche bestimmt, daß internationale Abreden, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen, als mit den Vorschriften der Völkerbundssatzung nicht unvereinbar gelten (s. weiter unten unter 2). Die schweizerische Neutralität ist ebenso wie Schiedsgerichtsverträge und die Monroedoktrin als eine solche Abmachung, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellt, anzusehen.

2. Um aber die schweizerische Neutralität nicht zum hohlen Schatten werden zu lassen, bedurfte es noch einer besonderen Klarstellung, in welchem Maße die Schweiz an den Zwangsmitteln, welche dem Völkerbunde gegen seine bundeswidrig handelnden Mitglieder zu Gebote stehen, teilzunehmen verpflichtet ist. Die nötige Klarheit hat auf Drängen der Schweiz der Völkerbundsrat in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 gegeben.

„Der Völkerbundsrat hat zur Kenntnis genommen die Erklärungen der Schweizerischen Regierung in ihrer Botschaft an die Schweizer Bundesversammlung vom 4. August 1919 und von deren Memorandum vom 13. Januar 1920. In diesen Erklärungen, welche durch die Schweizerischen Delegierten des Völkerbundsrats bestätigt werden, erkennt die Schweiz an und proklamiert die Pflichten der Solidarität, die für sie aus ihrer Mitgliedschaft am Völkerbunde erwachsen, einschließlich der Pflicht, an den wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen teilzunehmen, welche vom Völkerbunde gegen einen den Völkerbund verletzenden Staat gefordert werden. Sie erklärt sich bereit zu allen Opfern, um selbst ihr Territorium unter allen Umständen zu verteidigen, selbst wenn eine kriegerische Aktion vom Völkerbund unternommen würde. Sie ist aber nicht ver-

pflichtet, an einer militärischen Aktion teilzunehmen oder den Durchmarsch fremder Truppen oder militärische Kriegsvorbereitungen auf ihrem Territorium zu gestatten."

Wir teilen in folgendem den französischen Wortlaut der Londoner Erklärung mit, weil er insbesondere in seiner Einleitung die ‚dauernde Neutralität' auf den Aussterbeetat setzt:

„Le conseil de la Société des Nations, tout en affirmant le principe que la notion de neutralité de membres n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société aurant à agir en commun pour faire respecter ses engagements, reconnait que la Suisse est dans une situation unique, motivée par une tradition de plusieurs siècles qui a été explicitement incorporée dans le droit des gens et que les membres de la Société des Nations signataires du traité de Versailles ont, à bon droit, reconnu par l'article 435, que les garanties stipulées en faveur de la Suisse par le traité de 1815 et notamment par l'acte due 20 novembre 1915, constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix[1]) Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'obtenir s'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société. C'est dans ce sens que le Conseil de la Société a pris connaissance des déclarations faites par le gouvernment suisse dans son Message à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 et dans son Memorandum du 13 janvier 1920, déclarations qui ont été confirmées par les délégués suisses à la réunion du Conseil, et d'après lesquelles la Suisse reconnait et proclame les devoirs de la solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture du Pacte, et est prête à tous les sacrifices pour défendre elle même son propre territoire en tous circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations, mais qu'elle ne sera pas tenu de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire . . ."

3. Aus der vorstehenden Londoner Erklärung, die gewissermaßen als das neue Statut der Schweizerischen Neutralität anzusehen ist, ergibt sich ein Doppeltes:

a) Die Schweiz hat auch im Rahmen des Völkerbundes ihre dauernde Neutralität bewahrt und die daraus erwachsenden Pflichten, ihr eigenes Territorium zu schützen und niemals einen Krieg zu führen oder sich an einem Krieg aktiv zu beteiligen.

b) Die Schweiz hat aber für den Fall einer Völkerbundsaktion gegen ein vertragsbrüchiges Bundesmitglied eine passive Solidaritätspflicht, als Grundpflicht: nichts zu hindern, was die völkerrechtliche Aktion abschwächen könnte.

Im einzelnen ergeben sich folgende Rechte und Pflichten der Schweiz für den Fall insbesondere, daß eine Aktion des Völkerbundes gegen ein Bundesmitglied oder gegen ein Nichtbundesmitglied (Art. 16f.) notwendig wird:

[1]) Also Abmachungen im Sinne des Art. 21 VöS.

a') Die Schweiz ist nicht verpflichtet, an einem Bundeskriege teilzunehmen.

b') in diesem Fall ferner nicht verpflichtet, den Truppendurchmarsch (auch den im Auftrage des Völkerbundes handelnden Truppen) zu gestatten.

Wohlgemerkt: Auf jeden Fall entfällt diese Pflicht der Schweiz, wenn es sich um eine militärische Kriegsaktion des Völkerbundes handelt. Wenn aber der Durchmarsch der Truppen anderen als kriegerischen Zwecken dient, dann hängt es vom Willen der Schweiz ab, ob sie als souveräner Staat den Durchzug gewähren will.

Beispiel: Jm Ständerat beantwortete am 7. Februar 1921 Bundesrat Motta die Interpellation Brügger wegen der angekündigten Durchzüge fremder Truppen durch Schweizer Gebiet. Wie Bundesrat Motta ausführte, hat der Bundesrat am 23. Dezember 1920 von der französischen Botschaft eine Note erhalten, wonach der Völkerbundsrat die französische Regierung mit dem Transport des internationalen Truppenkontingents nach dem litauisch-polnischen Abstimmungsgebiet beauftragt hat. Für die belgischen, englischen und spanischen Truppen ist, der Note zufolge, die Beförderung durch die Schweiz und Österreich vorgesehen. Die Note ersucht die Schweiz, den Truppensendungen sowie den Verpflegungszügen gegebenenfalls freien Durchzug zu gewähren. Der Bundesrat hat nun beschlossen, demgegenüber zu erklären, daß die Schweiz unter keinen Umständen und aus welchem Grunde immer die rechtliche Verpflichtung habe, ihre Einwilligung zum Durchzuge fremder Truppen zu geben. Die Schweiz behält auch als Mitglied des Völkerbundes jederzeit die souveräne Hoheit über ihr Gebiet. Allerdings wäre es eine Übertreibung und ein Irrtum zu behaupten, daß die Schweiz auch die internationale Pflicht habe, jederzeit den Durchmarsch fremder Truppen durch ihr Gebiet zu untersagen. Im vorliegenden Falle ist der Bundesrat jedoch zu einem ablehnenden Entscheide gelangt. Eine vollkommene Übereinkunft zwischen Polen und Litauen in der Abstimmungsfrage ist bisher nicht verwirklicht worden, und der Durchtransport der internationalen Truppenabteilungen, insbesondere der britischen und der belgischen, würde auch nicht einer zwingenden Notwendigkeit entsprechen. Der Bundesrat ist daher nicht in der Lage, den Transport durch das Gebiet der Eidgenossenschaft zu bewilligen. Er behält sich aber ausdrücklich die Entschlußfreiheit für die Zukunft vor. Bundesrat Motta betonte, daß es sich nicht um Truppen für Oberschlesien, geschweige denn für eine militärische Offensive gegen Sowjetrußland handle (vgl. zur Frage noch Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, S. 393, welche aber anzunehmen scheinen, daß eine solche Durchzugspflicht bestehe).

c') Die Schweiz ist nicht verpflichtet, im Falle einer kriegerischen Aktion des Völkerbundes ihr Territorium als Operationsbasis kriegerischer Unternehmungen herzugeben. Doch hat sie in diesem Fall jeden Angriff auf ihr Territorium abzuwehren, selbst wenn eine Aktion des Völkerbundes zum Angriffe auf ihr Gebiet Anlaß gegeben hat.

d') Die Schweiz ist zu keiner Wirtschaftsblockade und zu keinem Wirtschaftskrieg, der jetzt ein legales Mittel des Völkerrechts ist (s. § 30), verpflichtet, ja dies ist ihr sogar wegen ihrer Neutralität verboten.

Aber die Pflicht zur Solidarität ergibt für sie folgende Pflichten:

α) alle finanziellen und kommerziellen Beziehungen (nicht die diplo-

matischen!) zu einem von der Völkerbundsaktion betroffenen Staate abzubrechen,

β) zu verhindern, daß irgendein Verkehr, namentlich kommerzieller und finanzpolitischer Natur zwischen ihren Angehörigen und den Angehörigen jenes Staats fortbesteht (Art. 16 VöS.).

III. Die der dauernden Neutralität verwandten Rechtsinstitute des Völkerrechts.

1. Vor allem sind von dauernder Neutralität jene Erscheinungen des Völkerlebens zu unterscheiden, die man die Erhaltung des Status-quo-ante nennt. Ihnen fehlt die für jede dauernde Neutralität notwendige Garantie. Sie fehlt hier deshalb, weil das Objekt der Garantie unbestimmt ist (s. darüber weiter unten § 21).

Beispiele. Das Protokoll zwischen dem Deutschen Reiche und Rußland vom 16./29. Oktober 1907 betreffend die Erhaltung des Status quo im Baltikum (Martens, Rec.[3] I 87): „Die beiden kaiserlichen Regierungen ... erklären durch das gegenwärtige Protokoll, daß ihre gemeinsame Politik in diesem Gebiet (oder in den an der Ostsee gelegenen Ländern) die Erhaltung des Status quo in demselben zum Zweck hat.

Ausgehend von diesem Grundsatz ihrer Politik haben beide kaiserliche Regierungen beschlossen, die Rechte Sr. Majestät des Kaisers aller Reussen und Sr. Majestät des Deutschen Kaisers und Königs von Preußen auf ihre festländischen Besitzungen, gleichwie auf die in bezeichneten Gebieten (sc. den an die Ostsee grenzenden Ländern) belegenen Inseln in voller Unantastbarkeit zu erhalten.

Die anderen beiden Staaten, die an die Ostsee grenzen, d. h. Dänemark und Schweden, können mit beiden Kaiserreichen besondere Verträge abschließen, die ihre territoriale Unantastbarkeit anerkennen und die auf diese Weise die allgemeine Erhaltung des gegenwärtigen Status quo im Becken der Ostsee festigen würden."

Statt der hier genannten abzuschließenden besonderen Verträge ist eine gemeinsame Erklärung der vier Staaten Deutschland, Rußland, Schweden, Dänemark vom 10./23. April 1908 über die Erhaltung des Status quo im Baltikum ergangen. Eine ähnliche gemeinsame Erklärung für die Nordsee ist von den Staaten Deutschland, England, Frankreich, Dänemark, Holland und Schweden am 10./23. April 1908 abgegeben worden (Martens, Rec. I[3] 17f.).

2. Es gibt aber wirklich Garantien der Unversehrtheit des Staatsgebiets, ohne daß dessen Staat als dauernd neutralisiert zu betrachten wäre.

Beispiele. Die Garantie des Gebiets der Türkei durch die Signatarmächte des Pariser Friedens von 1856; ferner die Garantie des Gebiets von Norwegen durch den Vertrag vom 2. November 1907 (Art. 2) zwischen Deutschland, England, Frankreich und Rußland.

3. Wohl zu unterscheiden von wirklicher, dauernder Neutralität des Staats ist die sogenannte Neutralisierung von Gebietsteilen. Denn die erstere ist objektives Recht, die letztere ein durch Vertrag zwischen den Kontrahenten geschaffener Rechtszustand. Verletzung der dauernden Neutralität eines Staats ist Bruch des Völkerrechts, also von seiten aller Staaten möglich. Verletzung der Neutralisierung eines

Gebietsteils ist nur durch die Vertragsparteien möglich. Hier von Neutralisierung im Sinne dauernder Neutralität zu sprechen, ist auch deshalb ein Unding, weil der Staat, dessen ganzes Gebiet neutralisiert ist, ein Subjekt des Völkerrechts von geminderter Rechtsfähigkeit ist. Von Neutralisierung eines Gebietsteils reden, hieße einem Staat teils geminderte, teils volle Rechtsfähigkeit beilegen, was juristisch ein Unding ist. In Wirklichkeit handelt es sich hierbei, wie bei den sog. Neutralitätszonen, nur um Staatsservituten.

Neutralitätszonen.

A: im Frieden. Beispiele solcher dauernder Neutralzonen sind Art. 92 der Wiener Kongreßakte, wonach die Provinzen Chablais und Faucigny, die als Bestandteile von Savoyen damals dem König von Sardinien gehörten, an der Neutralität der Schweiz teilnehmen sollten. Der König von Sardinien hatte das Recht, in solchem Falle, wo der Schweiz benachbarte Mächte in Feindseligkeiten begriffen waren, seine Truppen aus jenen Territorien zurückzuziehen und keine andere Macht sollte das Recht besitzen, Truppen durchmarschieren oder in jenen Provinzen garnisonieren zu lassen, ausgenommen die Schweiz, wenn sie es für notwendig hielt, solches Besatzungsrecht auszuüben. Die so neutralisierten Gebiete von Chablais und Faucigny gingen mit ihrer Last (Besatzungsrecht der Schweiz im Kriegsfalle) im Jahre 1860 auf Frankreich über (Vertrag zu Turin vom 24. März 1860, Nr. 18, Art. 2). Die Neutralisierung ist mit dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund aufgehoben (Art. 435 des Versailler Friedensvertrags und Beschluß der Schweizer Bundesversammlung vom November 1919, abgedruckt in RGDJP. XXVII, 84[3]). Eine andere Neutralzone ist Korfu und Paxo: die beiden jonischen Inseln, die durch den Vertrag vom 14. November 1863 (unterzeichnet von Frankreich, England, Österreich, Preußen und Rußland) nach Einverleibung der jonischen Inseln in den griechischen Staat neutralisiert bleiben sollten. Neutralzonen sind ferner auch in Gestalt von Befestigungsverboten möglich, z. B. das Verbot des Art. 29 des Berliner Vertrags für Montenegro, Befestigungen an dem Flusse Bojana und an dem Skutarisee vorzunehmen. Das Verbot der Befestigung der Alandinseln (s. noch weiter unten § 17 III).

Durch Konvention vom 26. November 1905 (Staatsarchiv LXXVIII, 132) haben Schweden und Norwegen eine neutrale Zone zwischen sich aufgerichtet, innerhalb deren keine militärische Operationen vorgenommen und keine Stützpunkte solcher geschaffen werden dürfen (auch keine Festungen oder Flottenarsenale). Aber für den Fall eines Krieges gegen einen gemeinsamen Feind soll diese Neutralzone nicht beachtet werden (Art. 1). Während des Weltkriegs (1915, November) ist zwischen Bulgarien und Griechenland durch Übereinkommen längs der gemeinsamen Grenze eine sogenannte neutrale Zone abgesteckt worden, die sich in gleicher Entfernung von der beiderseitigen Grenze hielt und innerhalb deren keine Truppen gehalten werden durften, um allen „Zwischenfällen" vorzubeugen. Es handelte sich hierbei keineswegs, wie der Name besagt, um irgendwelche aus der „Neutralität" entspringende Rechte und Pflichten. Die Gebiete innerhalb der Zone waren nicht neutralisiert, wie z. B. Luxemburg oder die Schweiz neutralisiertes Gebiet darstellten. Selbstverständlich galten für Griechenland die allgemeinen Pflichten der Neutralen, da Bulgarien sich im Kriegszustand befand. Aber diese Pflichten galten nicht bloß für das Gebiet der sogenannten neutralen Zone, sondern für das ganze griechische

Staatsgebiet. Es handelte sich hier vielmehr um eine wechselseitig zugestandene Beschränkung der Gebietshoheit, um eine sogenannte Staatsdienstbarkeit.

Solche Staatsdienstbarkeiten dienen entweder militärischen oder Verwaltungszwecken oder beiden zugleich. Wir finden deshalb neutrale Zonen in diesem Sinne schon sehr früh. Meist sind sie allerdings einseitig, d. h. ein Staat beschränkt zugunsten eines anderen Staats seine militärische Gebietshoheit. Einer der frühesten Fälle gegenseitiger Beschränkung ist der im Jahre 1564 zwischen Bern und Sardinien abgeschlossene Vertrag, in dem bestimmt wurde, daß keinem der beiden Teile gestattet sei, „neue Festungen an den Grenzen gegen den anderen Teil hin anzulegen, oder innerhalb einer Meile von der Grenze Kriegsrüstungen vorzunehmen". Hier liegt eine wechselseitige Beschränkung der Gebietshoheit vor, wie in dem genannten griechisch-bulgarischen Abkommen. Meistens sind aber die neutralen Zonen dieser Art einseitig beschränkende Staatsdienstbarkeiten. Hierher gehört z. B. die durch Art. V des Spaaer Waffenstillstandsvertrages vom 11. November 1918 (aufrechterhalten durch Art. 428 des Versailler Friedensvertrags und Art. 1 des Rheinlandabkommens) geschaffene neutrale 10 km-Zone. („Auf dem rechten Rheinufer wird eine neutrale Zone geschaffen. Sie verläuft zwischen dem Fluß und einer Linie, die parallel den Brückenköpfen und dem Fluß gezogen wird, in einer Breite von 10 km von der holländischen bis zur Schweizer Grenze.") Eine andere neutrale Zone, innerhalb deren keine Befestigungen geschaffen werden können, ist die 50 km-Zone des Art. 42 des Versailler Friedensvertrags. Hierher gehört ferner das jetzt (s. oben S. 68) beseitigte, vorhin genannte Besatzungsrecht der Schweiz in gewissen Teilen von Nordsavoyen (Chablais und Faucigny) kraft des Art. 92 der Wiener Kongreßakte; desgleichen die Verpflichtung der Niederlande, später Belgiens, den Hafen von Antwerpen lediglich als Handelshafen und nicht als Kriegshafen zu verwenden (Art. 15, Abs. 2 des ersten Pariser Friedens von 1814), die Verpflichtung Frankreichs, die auch auf das Deutsche Reich übergegangen ist, die Festungswerke von Hüningen nicht wiederherzustellen (Art. 3 des zweiten Pariser Friedens von 1815), die Verpflichtung der Pforte auf dem rechten Ufer der Donau, von dem Punkte, wo sich die Georgsmündung von der Sulinamündung trennt, an in einer Entfernung von zwei Stunden vom Wasserlauf keine Bauten aufzuführen, und umgekehrt die Verpflichtung Rußlands, auf den daselbst befindlichen Inseln keine Festungen und keine anderen Gebäude als bloß Quarantänestationen einzurichten (Art. 3 des Friedens zu Adrianopel 1829).

Ähnliche Verpflichtungen schuf der Pariser Friedensvertrag von 1856, wonach den Russen verboten war, die Alandsinseln zu befestigen (Art. 33), und sowohl der Pforte wie den Russen untersagt wurde, auf dem Littorale des Schwarzen Meeres militärisch-maritime Arsenale zu errichten oder zu erhalten (Art. 13). Zahlreich sind Verpflichtungen dieser Art im Berliner Vertrag von 1878. So die Schleifung der Festungen, welche die Pforte in Bulgarien errichtet hatte, und das Verbot für die bulgarische Landesregierung, neue Festungen daselbst anzulegen (Art. 11), das Verbot für Montenegro, an der Adria Kriegsschiffe zu besitzen, oder eine Kriegsflagge zu führen, oder im Hafen von Antivari Kriegsschiffe anderer Nationen zu dulden (Art. 29), das Gebot, daß die Donaufestungen vom Eisernen Tor abwärts geschleift würden, und das Verbot, Kriegsschiffe auf der Donau vom Eisernen Tor abwärts fahren zu lassen (Art. 52). Eine bemerkenswerte „neutrale Zone" schuf der Vertrag zwischen der Union und der Republik Panama von 1903, wonach die Republik der Union eine Zone in der Breite von 10 Meilen, auf jeder Seite des Kanals im Abstande von 5 Meilen, zum Besitz und zur Beaufsichtigung des Kanals mit allen Hoheitsrechten einräumt (Art. 2f.).

B. In Kriegszeiten. Auch während des Krieges können zwischen den Kriegführenden Neutralzonen verabredet werden, innerhalb deren die Parteien auf jede kriegerische Handlung verzichten. Es können aber auch die Mächte vor Eintritt des konkreten Kriegsfalles sich solche Beschränkungen auferlegen. Neutralisiert sind durch völkerrechtliches Abkommen der Suezkanal seit 1888, der Panamakanal (durch Art. 3 des Hay-Pauncefote-Vertrags von 1901), die Meerenge der Magallanes (Magalhãesstraße) seit 1881 (allerdings nur durch einen Vertrag, der zwischen Argentinien und Chile abgeschlossen ist). Das Schwarze Meer war bis zum Pontusvertrag von 1871 ebenfalls als neutralisiert angesehen. Auch durch Abmachungen unter den Kriegführenden kann die Neutralisierung eines Teiles der offenen See erfolgen. Im deutsch-französischen Kriege vom Jahre 1870 machten die Befehlshaber des französischen Kriegsschiffs „Dupleix" und der deutschen „Hertha" untereinander ab, daß vorbehaltlich der Genehmigung ihrer Regierungen die japanischen und chinesischen Gewässer während der Kriegsdauer neutralisiert sein sollten. Deutschland ratifizierte diese Abmachung, Frankreich verweigerte die Genehmigung. Zu Beginn des türkisch-italienischen Krieges von 1911 schlug die Türkei die Neutralisierung des Roten Meeres vor, Italien verweigerte aber die Zustimmung.

Eine eigentümliche Abmachung, die fälschlich Neutralisierung (oder „fakultative Neutralität", s. den weiter unten zitierten Artikel in RGDJP.) genannt wird, eher ein allgemeiner Vorschlag zur Neutralisierung in Kriegszeiten genannt werden dürfte, sieht Art. 11 der Kongoakte von 1885 vor.

Zu Beginn des Weltkriegs richtete die belgische Regierung (s. dazu RG DJP. XXIII [1916] p. 479ff., gestützt auf ein belgisches Graubuch von 1915) am 7. August 1914 die dringende Bitte an die Signatarmächte der Kongoakte, aus Gründen der „Humanität" die Feindseligkeiten in Europa nicht auf das Kongobecken, d. i. auf Zentralafrika zu erstrecken. Die Grundlage für das belgische Ersuchen war Art. 11 der Kongoakte: „Falls eine Macht, welche Souveränitäts- oder Protektoratsrechte in den im Art. 1 erwähnten und dem Freihandelssystem unterstellten Ländern ausübt (d. i. im Kongobecken), in einen Krieg verwickelt werden sollte, verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, sowie diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, ihre guten Dienste zu leihen, damit die dieser Macht gehörigen und in der konventionellen Freihandelszone einbegriffenen Gebiete, im gemeinsamen Einverständnis dieser Macht und des anderen oder der anderen der kriegführenden Teile, für die Dauer des Krieges den Gesetzen der Neutralität unterstellt und so betrachtet werden, als ob sie einem nichtkriegführenden Staate angehörten. Die kriegführenden Teile würden von dem Zeitpunkte an darauf Verzicht zu leisten haben, ihre Feindseligkeiten auf die also neutralisierten Gebiete zu erstrecken oder dieselben als Basis für kriegerische Operationen zu benutzen." Gleichzeitig mit jenem Ersuchen der belgischen Regierung erging eine Anweisung an den belgischen Generalgouverneur der Kongokolonie, sich jeder feindlichen Handlung gegen die deutschen Afrikaschutzgebiete zu enthalten. Da das Kongobecken Kolonien von Belgien, Frankreich, Großbritannien, Portugal, Deutschland und Italien umfaßt, so handelte es sich darum, die Zustimmung dieser Mächte zu gewinnen. Italien schied damals von vornherein aus, weil es noch neutral war. Für Deutschland wurde Spaniens Vermittlung angesucht, welches diese als Signatarmacht der Kongoakte bereitwilligst gewährte. Frankreich gab schon am 9. August eine zustimmende Antwort. Der belgische Gesandte telegraphierte aus Paris: „Französische Regierung sehr geneigt, die Neutralität seiner Besitzungen im Kongobecken zu verkünden

und bittet Spanien, die nötigen Vorschläge in Berlin zu machen." Eine Woche später schien sich Frankreich anders zu besinnen. England hatte nämlich zur Frage das Wort ergriffen, aber in ablehnendem Sinne, während Portugal dem belgischen Vorschlag unbedingt zustimmte. Sehen wir nach den Gründen, die England für seine Ablehnung vorbrachte. In einer Note des belgischen Gesandten in London an die belgische Regierung werden folgende Motive für Englands Handlung angeführt (Note vom 17. August 1914): Deutsche Truppen hätten bereits von Deutsch-Ostafrika aus die Offensive gegen das britische Zentralafrika-Protektorat vorgetragen, ferner hätten britische Truppen den deutschen Hafen von Dar-es-Salam angegriffen und die Telefunkenstation daselbst zerstört. „Unter diesen Umständen" sähe sich die britische Regierung, „selbst wenn sie von der politischen und strategischen Nützlichkeit des belgischen Vorschlags überzeugt wäre", genötigt, ihn abzulehnen, doch verspreche die englische Regierung, um Belgien zu beruhigen, alle nötigen Vorkehrungen zu treffen, um Aufstände der eingeborenen Bevölkerung zu verhindern.

§ 8. Der Papst.

Literatur: Außer den zum vorigen Paragraphen angeführten Lehrbüchern noch besonders: Mérighnac, Traité de droit public intern. II (1907) 119ff; Bompard, Le Pape et le droit des gens (1888); Imbart-Latour, La Papauté en droit international (1893); Olivart, Le Pape, les États de l'Église et l'Italie (1897); Gustine, La loi des garanties. Paris. Doktor-Diss. 1901; Neumeyer, Intern. Verwaltungsrecht I (1910) 516ff.; Le Fur, Le Saint-Siège et la Cour de Cassation (1911); van Praag, Jurisdiction et droit international public (1915) p. 20ff., p. 540—555; J. W. Schneider, Het problem van den Paus in het Volkenrecht, Bois-le-Duc 1919; Lampert, Die völkerrechtliche Stellung des apostolischen Stuhles (1916); dazu einige gehaltreiche Abhandlungen in der RGDJP: von Gidel XVIII (1911) 589ff.; Donnedieu XXI (1914) p. 339ff.; Scelle XXIV (1917) 244ff.

I. Die völkerrechtliche Grundlage der internationalen Rechtsstellung des Papstes.

Welche historischen und religiösen Momente dafür sprechen mögen, dem Papste eine besondere Rechtsstellung im Völkerverkehr zu geben, ist hier nicht zu erörtern. Uns interessiert nur die völkerrechtliche Grundlage derselben. Und diese ist allein in dem völkerrechtlichen Verbote eines internationalen Staatskirchentums zu suchen, welches dem Völkerrechtsbewußtsein schon seit den Tagen der avignonensischen Gefangenschaft des Papstes, also schon seit dem Mittelalter, tief eingewurzelt ist.

Das 17. und 18. Jahrhundert hatte eine merkwürdige Auffassung von Verhältnissen zwischen Staat und Kirche. Es sah diese als Dienerin jenes an, als Staatsanstalt, die Kirchenbeamten als Staatsbeamte, die von der Kanzel herab die Polizeimandate verkünden mußten, das Kirchengut als Staatsgut, über welches vom Staate frei verfügt werden durfte. Die Grenze zwischen spiritueller Gewalt und weltlicher Kirchenhoheit war einseitig vom Staate gezogen und übrigens auch nicht rechtlich so gefestigt, daß der Staat nicht jeweils seine Einflußsphäre erweitern oder abändern konnte. Das nennt man Staatskirchentum. Es ist heute überall über-

wunden. Nur im Völkerleben fristet dieser Josephinismus, wie man das Staatskirchentum auch nannte, ruhig sein Dasein. Denn zu einem System der Staatsaufsicht, wozu das ältere Staatskirchentum in vielen Staaten abgeschwächt ist, konnte man im Völkerrecht nicht gelangen, weil für eine wesentliche Staatsaufsicht Rechtssätze die Voraussetzung sind, die die Grenze zwischen Staat und Kirche aufrecht erhalten und solche Rechtssätze im internationalen Recht von keinem nationalen Gesetzgeber gesetzt werden können. Trotzdem besteht das Verbot des internationalen Staatskirchentums, nämlich das Verbot, daß ein geistliches Oberhaupt einer Glaubensgemeinschaft, die sich über viele Staaten erstreckt, ausschließlich in die Einflußsphäre eines einzelnen von ihnen gerät. Das Verbot des internationalen Staatskirchentums ergibt sich aus folgenden Tatsachen:

1. daraus, daß das italienische Garantiegesetz vom 13. Mai 1871 (s weiter unten), welches für den italienischen Staat die Rechtsstellung zum Papste regelt, nicht zur Geltung eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts emporgewachsen ist (s. oben S. 11). Daraus ergibt sich, daß es heute nicht mehr als genügend angesehen wird, wenn ein Staat von sich aus die Stellung des Papstes zu regeln versucht, eine Stellung, die er ihm ohne die völkerrechtliche Geltung jeden Augenblick wieder entziehen könnte

Der italienische Ministerpräsident Lanza brachte dies in der italienischen Kammer von 1871 bei Beratung des Garantiegesetzes mit den Worten zum Ausdruck, der Papst sei eine Person, „auf welche in keiner Weise irgendeine Bestimmung unseres inneren Rechtes angewendet werden kann", ein „internationales Wesen, das von keinem Staate abhängen darf und folglich keiner Jurisdiktion unterstellt werden kann". Trotz dieser klaren Erkenntnis des völkerrechtlichen Staatskirchentums und der Notwendigkeit seiner Beseitigung hat gerade das italienische Garantiegesetz es wesentlich verschärft. Denn indem es nicht auf Völkerrechtssätzen, sondern auf der Grundlage des italienischen Staatsrechts und Staatswillens ruht, kann es vom italienischen Staat immer wieder verändert und beseitigt werden. Das ist Staatskirchentum. Aber auch die Verfügung über das Kirchengut ist in diesem Gesetze vorgenommen. Dem Papst wird eine Zivilliste von 3¼ Mill. Lire jährlich aus dem italienischen Staatsschatze angewiesen, die jener allerdings bisher nicht angenommen. An der eigenen Residenz samt zugehörigen Gebäuden, Villen u. a. m. steht dem Papst nur ein Nutzungsrecht zu. Zwar sollen (Art. 13 des GG.) die Seminarien, Akademien und Kollegien zur Ausbildung der Geistlichen ohne Einmischung der italienischen Schulbehörden nur vom Papste abhängen, aber die nicht rein päpstlichen Anstalten, die kirchlichen Stiftungen, die von Stiftern aus der ganzen Welt errichtet wurden, stehen unter italienischem Stiftungsrecht. Das nennen wir völkerrechtliches Staatskirchentum. Internationale Vereinbarung, nicht einzelstaatliches Gesetz ist der Boden, auf dem die Frage geregelt werden muß. Mit der Religion hat sie nichts zu tun, sondern bloß mit dem Völkerrecht.

2. Das Verbot des internationalen Staatskirchentums ergibt sich ferner aus der sich allmählich durchringenden Erkenntnis, daß der Papst

in Zivilsachen der Jurisdiktion keines Staates unterliegt (s. dazu van Praag a. a. O., Gidel a. a. O. u. a. m.).

3. Das Verbot des internationalen Staatskirchentums zeigt sich aber auch darin, daß Staaten, welche die Beziehungen zur Kirche lösen (wie z. B. Frankreich), doch durch die Macht der Tatsachen genötigt werden, auch ohne Vertragsgrundlage die Beziehungen wieder anzuknüpfen, namentlich wenn es sich um die Besetzung von Kirchenämtern handelt (s dazu die lehrreiche Abhandlung von Scelle a a O.).

So ergibt sich als weitere Folge aus dem Verbot des völkerrechtlichen Staatskirchentums: Da kein Staat völkerrechtlich den Papst als Staatshaupt der katholischen Kirche beherrschen darf, so muß der Papst international unabhängig gestellt werden, d. h. zu einem selbständigen Rechtssubjekt des Völkerrechts werden, trotzdem er nicht Staatshaupt ist. Seit 1870 hat er aufgehört, letzteres zu sein.

Das Verbot des völkerrechtlichen Staatskirchentums gilt nur für jene Religionsgemeinschaften, deren geistliche Oberhoheit in vielen Staaten ohne Rivalität Anhänger hat, also jedenfalls nicht für jene Religionsgemeinschaften, die sich zwar über viele Staaten erstrecken, wo aber Konkurrenz in der Eigenschaft des geistlichen Oberhaupts besteht.

Ein Beispiel hierfür bietet das Khalifat des Islam. Die Engländer waren seit Beginn des Krieges mit der Türkei auf der Suche nach einem Khalifen für Ägypten. Autoritäten wie Lord Cromer hielten dafür, daß die Mohammedaner unter der Leitung Englands ihren Khalifen selbst wählen sollten. Dabei wurde übersehen, daß die Wahl als Rechtstitel des Khalifats durchaus nicht allgemein anerkannt wird. Denn der einzige Präzedenzfall, auf den sich diese Ansicht stützen könnte, ist die Wahl Abu-Bekrs nach dem Tode Mohammeds, aber sie wurde gleich in der Folgezeit nicht mehr beobachtet, weder bei dem Regierungsantritt Omars, noch bei dem Othmans, noch sonst eines Khalifen der Umaijaden- oder Abassidenzeit.

Das Khalifat ist nämlich ähnlich wie das Amt des Landesherrn als summus episcopus der deutschen evangelischen Landeskirchen als eine Notbischofswürde entstanden. Es ruht nicht auf dem Koran oder auf religiöser Tradition. Mohammed hatte die Würde gar nicht vorgesehen. Seine Anhänger sahen sich nach seinem Tode plötzlich vor die Tatsache gestellt, dem von Gott gesandten Boten einen „Stellvertreter" (Khalifa) zu bestellen. So heißt auch der offizielle Titel „Nachfolger des Boten Gottes". Der Rechtstitel des Khalifats ruht auch nicht, wie manche behaupten, auf einer Versammlung der Schriftgelehrten (Schura bei den Arabern, Ülema bei den Türken), auch nicht auf dem Besitz der heiligen Städte, die eben nicht immer in der Gewalt eines Khalifen waren und es auch heute nicht mehr sind (s. oben S. 53). Am ehesten ließe sich noch der Rechtstitel rechtfertigen, welcher sich auf die sogenannte Iğma stützt, d. i. auf die gemeinsame Rechtsüberzeugung der Muslims. Leider ist eine solche Iğma in bezug auf das Khalifat gar nicht festzustellen. Denn, so merkwürdig es auch klingt, es hat stets mehr als einen Khalifen gegeben, und heute zählt die Welt des Islam nicht weniger als sechs Khalifen. Da ist zunächst das konstantinopolitanische Khalifat. Sultan Selim I. führte im Jahre 1517 den letzten Abassidenkhalifen El-Mutawakíl von Kairo als Siegesbeute nach Konstantinopel mit. Diese Abassidenkhalifen waren nämlich von den Mamelucksultanen

in Ägypten nach dem Verfall des Abassidenreichs aufgenommen und sorgfältig behütet worden, weil eine große Autorität in geistlicher Hinsicht an dem Khalifat noch immer hing. Vergleichbar ist dies der bekannten Politik Philipps des Schönen von Frankreich und seinem Verhalten zum gefangen gehaltenen Papste. Neue Dynastien wünschten stets eine förmliche Approbation des Khalifen. Selim I. ließ sich von El-Mutawakíl die Khalifenwürde übertragen, und seit der Zeit blieb das orthodoxe Khalifat der Sunniten in türkischen Händen. Aber schon der arabische Khalif hatte Konkurrenten Ganz abgesehen von den Schiiten Persiens, welche das unkörperliche Khalifat kraft göttlichen Rechts allein anerkennen und bis auf den heutigen Tag den Mahdi, den Erlöser, den 12. Imam noch immer erwarten, gibt es die Zeyditischen Imame von Yemen, welche ihren Khalifentitel auf Ali, den Schwiergersohn Mohammeds, zurückführen, die Imame von Muskat, die Sultane von Sansibar, die selbständige Khalifen zu sein behaupten. Auf alidischen Ursprung stützen ihr Khalifat auch die Scherife von Wazzan und die Sultane von Marokko. Kurz, die ‚Iǧma' kennt kein einheitliches Khalifat, sondern bloß ein orthodoxes, das Khalifat in Konstantinopel, und die Sektenkhalifate, die wir eben genannt haben.

II. Der Inhalt der Völkerrechtsstellung des Papstes (mit besonderer Berücksichtigung des italienischen Garantiegesetzes vom 13. Mai 1871).

Der Papst ist zwar kein Monarch, kein Staat steht hinter ihm. Dennoch ist er in mancher Beziehung einem Monarchen gleichgestellt.

1. Er wird einem Souverän gleichgeachtet

Das italienische Garantiegesetz sagt:

„Art. 1.: Die Person des Papstes ist heilig und unverletzlich.

Art. 2: Der Angriff auf die Person des Papstes und die Aufforderung dazu werden mit der gleichen Strafe belegt, wie der Angriff und die Aufforderung zu einem Angriff gegen die Person des Königs (sc. von Italien).

Beleidigungen und offene Schmähungen, die unmittelbar gegen die Person des Papstes durch Wort, Tat oder durch die in Art. 1 des Preßgesetzes bezeichneten Mittel begangen sind, werden nach Art. 19 des Preßgesetzes bestraft . . ."

In Deutschland genießt der Papst keinen besonderen Strafschutz (s. Frank, Kommentar z. StGB. 11—17. Auflage, S. 211).

2. Er ist niemandes Untertan, hat aber kein weltliches imperium.

Zum Schutze seines geistlichen imperium sieht das italienische Garantiegesetz vor:

a) Der Papst hat volle Freiheit, alle Aufgaben seines geistlichen Amts auszuüben und an den Pforten der Basilika und Kirchen Roms alle Erlasse (sc. auch solche, die sich gegen den italienischen Staat richten) dieses Amtes anschlagen zu lassen (Art. 9 l. c.).

b) Die Geistlichen, die in Rom kraft ihres Amtes an den Erlassen von Akten der geistlichen Gewalt des heiligen Stuhles teilnehmen, sind aus diesem Grunde keiner Belästigung oder Untersuchung durch die Staatsbehörden unterworfen, können deshalb auch nicht zur Rechenschaft gezogen werden (Art. 10, I l. c.). Für die Ausführung eines geistlichen Aktes, der den italienischen Staatsgesetzen zuwider ist, bleibt aber der Geistliche verantwortlich (z. B. wenn er durch die Presse gegen die Staatsgewalt die Bevölkerung aufreizt. S. den Rechtsfall bei Gustine, La Loi des Garanties, Paris 1901 p. 93).

c) Jeder Ausländer, der in Rom ein kirchliches Amt bekleidet, soll die persönliche Sicherheit genießen, die den italienischen Bürgern kraft

der Gesetze des Königreichs zustehen (Art. 10, II). Er darf also nicht ausgewiesen werden. Natürlich darf aber der italienische Staat den Zuzug solcher Ausländer, die ihm mißliebig sind, verhindern (Gustine a. a. O. 94). Doch darf ein solcher Ausländer, wenn seine Auslieferung vom Auslande verlangt, nicht ausgeliefert werden, weil auch italienische Staatsbürger vom italienischen Staate nicht ausgeliefert werden (a. A. Gustine a. a. O.).

3. Er genießt wie jeder ausländische Souverän die Exemtion von der territorialen Gerichtsbarkeit (s. oben S. 85).

Freilich haben die italienischen Gerichte dies bisher nicht anerkannt. Im Jahre 1879 wurde der Architekt der päpstlichen Paläste, Martinucci, seines Amts enthoben. Er forderte ein Ruhegehalt, das vom Papste verweigert wurde. Er verklagte die päpstliche Verwaltung wegen einer Summe von rund 15 218 Lire. Der Kardinalstaatssekretär erhob den Einwand der Unzuständigkeit des italienischen Gerichts, weil der Papst den Souveränen gleichgestellt sei. Das Appellationsgericht bestätigte das Urteil des Gerichts 1. Instanz, welches seine Zuständigkeit behauptet hatte. Trotzdem sieht aber auch das Garantiegesetz die Exterritorialität des Papstes insofern vor, als es jedem Staatsbeamten das Eindringen in die päpstlichen Paläste und Örtlichkeiten verbietet (Art. 7), jedes Nachforschen, alle Untersuchungen, Beschlagnahmen von Papieren, Urkunden, Büchern, Registern bei den päpstlichen Ämtern und Kongregationen untersagt (Art. 8), den päpstlichen Konklave und den ökumenischen Konzilien, welches ihre Tätigkeit in Rom, Immunität, auch für die Einzelperson der Kardinäle, zusichert (Art. 6).

4. Er hat das Recht, den diplomatischen Verkehr mit dem Auslande zu unterhalten, Gesandte zu empfangen und zu entsenden (und die vollständige Freiheit seiner Korrespondenz mit den kirchlichen Funktionären im Auslande.

Auch der italienische Staat hat diese Vorrechte des Papstes im Garantiegesetz (Art. 11 und Art. 12) anerkannt. Nur bestreitet die italienische Regierung, daß diese Vorrechte auch im Kriege bestehen (so schon bei Beratung des Garantiegesetzes s. Gustine a. a. O. 99). Während des Weltkrieges wurde die Frage praktisch. Tatsächlich gestattete der italienische Staat den diplomatischen Verkehr des Papstes mit den feindlichen Mächten auch durch dessen diplomatische Agenten, aber diese wurden gegen das Völkerrecht überwacht. Auch der Fall der sogenannten Palazzo di Venezia ist für die Rechtslage charakteristisch (vgl. dazu RGDJP. XXIV [1917] 244ff.). Am 25. August 1916 hatte ein königliches Dekret den Palazzo di Venezia, den Botschafterpalast, der im Eigentum der österreichisch-ungarischen Monarchie zu Rom sich befindet, mit der Begründung dem italienischen Staate einverleibt, daß dieser Annexionsbeschluß gefaßt wurde „angesichts der unzähligen und grausamen Verletzungen des Völkerrechts, die die österreichisch-ungarische Monarchie sich im gegenwärtigen Kriege zuschulden kommen läßt, und angesichts der Verheerungen, die ohne allen militärischen Grund an den Denkmälern und Gebäuden Venedigs angerichtet wurden". Der Palazzo di Venezia, der, im 15. Jahrhundert gebaut, ursprünglich der Familie Borgia gehörte und aus deren Besitz in die Hände der Republik Venedig gelangte, wechselte nach deren Aufhebung den Eigentümer. Im Frieden von Campo Formio (1797) kam die Republik Venedig an Österreich (Art. VI). Während die Schulden Venedigs nach den Vertragsabmachungen zwischen Napoleon und Österreich dauernd das venezianische Gebiet belasten sollten (Art. X), gingen die Eigentumstitel an der Staatsdomäne Venedigs (sogenanntes

Titres domaniaux) an Österreich als Eigentümer über (Art. XIII), ohne daß irgendwelche dauernde Verknüpfung mit der ehemaligen Republik abgemacht worden wäre. Von 1806 ab gehörte der Palazzo dem damals entstandenen kurzlebigen Königreich Italien, um 1815 mit Venedig wieder an Österreich zu fallen. Als der Kaiserstaat 1866 Venedig an Italien herausgeben mußte, war der Palast dennoch nicht wieder zurückgegeben und das mit vollem Recht. Bei Gebietssukzessionen tritt der Gebietsnachfolger nur in diejenigen Rechte, die der Gebietsvorgänger im Sukzessionsgebiet innegehabt. Wäre ferner Venedig als Staatskorporation im Jahre 1806 wiederhergestellt worden, dann hätte es den Palazzo di Venezia auch weiter an das neue Italien vererben können. Venedig ist aber als Staatskorporation 1797 untergegangen. Es besaß weder in der Zeit des napoleonischen Königreichs Italien, noch unter der restaurierten österreichischen Herrschaft seit 1815 irgendwelche Eigentumsrechte, denn es war keine rechtsfähige Person. Im Friedensschluß von 1866 zwischen Österreich und Italien fand sich deshalb auch kein Anlaß, über den Palazzo di Venezia zu bestimmen. Das italienische Annexionsdekret vom 25. August 1916 unterläßt es deshalb auch, auf diese unsinnige Herleitung der Ansprüche Italiens, die von den Italienern wiederholt geltend gemacht wurde, einzugehen. Die Begründung faßt die Annexion bloß als Repressalienmaßregel auf. Aber die Aneignung von Gut, das einem anderen gehört, von Staatsgut, ist ein völkerrechtliches Unding, wenn sie als Repressalie gemeint ist. Denn Repressalien sollen nur so lange dauern, als der Grund zur Repressalie vorliegt. Sie sind bloß eine vorübergehende Maßregel. Die vorgenommene Enteignung sollte aber dauernd sein und ist daher völkerrechtswidrig. Das Staatsgut des Feindes ist nach Völkerrecht ebenso heilig wie das Privateigentum der Staatsbürger des Feindes. Eine Beschlagnahme war zulässig, auch eine Enteignung (s. § 10 II B), aber nur aus Gründen des öffentlichen Wohls, nicht als Repressalie.

Die Völkerrechtsverletzung dieser Enteignungsrepressalie bestand aber nicht bloß Österreich, sondern auch dem Papste gegenüber. Der Palazzo di Venezia war nicht nur der Sitz des österreichischen Botschafters beim Quirinal, sondern auch der österreichischen Gesandtschaft beim Vatikan. Durch das Garantiegesetz hat die italienische Regierung den beim Papste beglaubigten Gesandten gleiche Exterritorialität gewährt wie den beim italienischen Staat beglaubigten Vertretern des Auslandes. Zu den völkerrechtlichen Exterritorialitätsrechten gehört aber auch die Unverletzlichkeit des Gesandtschaftshotels. Auch wurde die österreichische Gesandtschaft beim Papste, da ihr das materielle Substrat durch Enteignung entzogen war, gehindert („ne impediatur legatio"!). Mit Recht sagte deshalb der Protest des Papstes vom 25. September 1916:

„Le Saint-Siège ne peut pas cependant manquer de faire ressentir la violation de ses droits les plus sacrés qui a resulté de cette mesure. En effet, le Palais de Venise est la résidence habituelle de l'ambassadeur de sa Majesté apostolique auprès du Saint-Siège. Son absence actuelle n'enlève pas au Palais ce caractère puisqu'elle est seulement transitoire et causée simplement par les circonstances anormales determinées par la guerre pour les représentants des Empires centraux . . . Cette prise de possession de la résidence d'un représentant d'une puissance étrangère auprès du Saint-Siège implique maintenant d'elle-même une offense au Saint-Siège et une violation du droit de représentation qui lui appartient et qui lui fut reconnu aussi par la loi du 13 mai 1871 . . ."

5. Gegen ihn kann kein Krieg geführt werden. Er hat deshalb kein

Recht, Bündnisse zu schließen, wohl aber die völkerrechtliche Befugnis, Verträge mit den Staaten über die Abgrenzung der geistlichen und weltlichen Gewalt (sog. Konkordate) abzuschließen.

Als Schiedsrichter ist er wiederholt angerufen worden (so z. B. auch in dem Streitfalle des Deutschen Reichs und Spaniens betreffend die Karolineninseln 1885); da er aber, wie natürlich, wegen des kirchlichen Dogmas der Unfehlbarkeit, die geistlichen Interessen der katholischen Kirche im Streitfalle mit der weltlichen Gewalt niemals einem Schiedsgerichte unterbreiten kann, ist er als Mitglied der beiden Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, sowie des Völkerbundes, nicht herangezogen worden[1]).

Das allein kann die juristische Begründung sein (a. A. Bompard, RGDIP. 1900, p. 369ff.). Die Praxis hat freilich nur der Macht Italiens Konzessionen gemacht.

6. Zur Sicherung seiner Unabhängigkeit hat er nicht bloß vom italienischen Staat gewisse Dotationen (Jahresrente von 3,225 Mill Lire.: Art. 4 l. c.) und die Nutznießung an bestimmten Palästen (Art. 5 l. c.) in Rom (das Eigentum gehört der italienischen Nation!), sondern auch weltliche Vorrechte, wie z. B. das Recht einer eigenen Leibgarde, das Recht, eine eigene Münze zu prägen[2]). Auch ist ihm während des Weltkrieges das Recht einer eigenen Schiffsflagge zugestanden worden (s. RGDJP. XXIII [1916], p. 606ff.).

III. Abschnitt: Die völkerrechtlichen Vertreter der Rechtsubjekte.

§ 9. Die Staatshäupter.

Literatur: Ullmann §§ 41, 42; Hershey Nr. 281; Oppenheim I³ § 346ff.; Féraud-Giraud, Etats et Souverains I (1895) p. 157ff.; Annuaire d'Institut XI (1892) 436; E. Loening, Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne (1903); L. van Praag, Jurisdiction et droit int. public 1915 § 191ff.; Satow, Diplomatic Practice I (1917) §§ 6—12.

I. Der Begriff des völkerrechtlichen Vertreters.

Die Staatshäupter sind absorptive völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten.

1. Sie sind Vertreter der Staaten als Rechtssubjekte. Deshalb sind sie selbst nicht Rechtssubjekte des Völkerrechts. Daher können

[1]) In der Anlage zum Völkerbund, welche die „Staaten" bezeichnet, die ohne jeden Vorbehalt der Völkerbundessatzung beitreten könne (Art. 1 I VöS.) ist der Papst nicht angeführt; nicht bloß deshalb, weil er kein Staat ist; der Name ‚puissance' = Macht hätte ja auch gebraucht werden können! Man wollte eben, wie seinerzeit im Haag, den Papst ausschließen.

[2]) Alljährlich wird, um die Betätigung dieses an sich unpraktischen Rechts aufrecht zu erhalten am Peter-Paulstage eine Münze geprägt, welche den wichtigsten Staatsakt des Papstes im abgelaufenen Jahr zu verewigen sucht (s. Imbart-Latour a. a. O. 66[1]).

depossedierte Monarchen, da sie nicht Vertreter ihrer Staaten sind, nicht als zum Vollgenusse der völkerrechtlichen Privilegien von Staatshäuptern befugt erachtet werden. Was ihnen hierbei konzediert wird, ist bloße Völkercourtoisie (comitas gentium, s. oben S. 101.). Da Völkercourtoisie den ordentlichen Richter nicht bindet, ist ihre Rechtsstellung im Auslande eine prekäre.

2. Sie sind absorptive Vertreter ihrer Staaten. In dem Begriff der absorptiven Vertretung liegt ein Dreifaches:

a) Sie sind konkurrenzlose Vertreter ihrer Staaten oder wie die ältere Rechtswissenschaft es ausdrückte: sie haben das jus repraesentationis omnimodae. Das will sagen: die ihnen vom inneren Staatsrecht auferlegten Beschränkungen durch Mitwirkung anderer Organe sind unter Umständen für das Völkerrecht bedeutungslos (s. darüber noch weiter unten).

b) Aus der Konkurrenzlosigkeit ihrer Stellung folgt, daß völkerrechtlich der von dem inneren Staatsrecht angeordnete Ersatz eines Staatshaupts durch ein anderes den ipso jure-Übergang der internationalen Rechte und Pflichten vom Vorgänger auf den Nachfolger bewirkt, da ungeachtet des Wechsels des Vertreters die Einheit des Vertretenen gewahrt ist.

Rechtsfall „Sapphire" (Pitt Cobbett, Leading Cases in intern. Law. I [1909] 76ff.): Am 22. Dezember 1867 stieß das amerikanische Schiff „Sapphire" mit dem französischen Transportschiff „Euryale" im Hafen von St. Franzisko zusammen. Die „Euryale" hatte Schaden genommen. Der Kaiser Napoleon als Vertreter des französischen Staats hatte auf Schadensersatz die Eigentümer des „Sapphire" verklagt. Als die Klage in letzter Intanz vor dem Supreme Court der Vereinigten Staaten schwebte, war der Kaiser bereits abgesetzt, und es entstand die Frage, ob die Klage durch die Absetzung nicht hinfällig geworden sei. Der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten verneinte diese Frage: Der Kaiser Napoleon war Eigentümer der „Euryale" nicht als Individuum, sondern als Souverain Frankreichs. Durch die Absetzung habe Frankreichs Souveränität keinen Wechsel erfahren, sondern bloß die Person, bei welcher die Souveränität lag. Der regierende Kaiser, die Nationalversammlung oder die gegenwärtige Machtpersönlichkeit wäre bloß ein Agent oder Repräsentant der Nationalsouveränität. Bei einem Wechsel des Repräsentanten sei der nächste Nachfolger kompetent, einen begonnenen Rechtsstreit fortzusetzen und die Früchte aus demselben zu erhalten.

Ähnlich lag der Fall des russischen Botschaftsgebäudes in Berlin, der jüngst (1922) von einem Berliner Gericht zu entscheiden war: Der Kirchenrat der Berliner russischen Gemeinde hatte in Gemeinschaft mit der Großfürstin Xenia, der ältesten Schwester des ermordeten Zaren, eine Feststellungsklage eingereicht, um auf dem Wege des Zivilprozesses die umstrittene Frage des Eigentumsrechts an dem bekannten Berliner russischen Botschaftsgebäude zu klären. Die Kläger vertraten den Standpunkt, daß im Jahre 1837 das Grundstück Unter den Linden 6 von dem damaligen Zaren Nikolaus I. käuflich erworben und erst später als Botschaft eingerichtet worden ist. Zum Beweis hierfür wird ein Ehrenbürgerbrief der Stadt Berlin an den

Zaren angeführt, in dem die Stadt Berlin dem Zaren als Grundstücksbesitzer in Berlin das Ehrenbürgerrecht verleiht und gleichzeitig das Gebäude solange von allen Abgaben und Lasten befreit, als es sich im Besitz der Zarenfamilie befinden würde. Als weiterer Beweis für das Privateigentumsrecht des Zaren ward angeführt, daß im Jahre 1914 der Berliner russische Botschafter Swerbejew im Auftrage des Zaren das Grundstück veräußern und ein anderes Gebäude im Berliner Tiergartenviertel erwerben sollte. Ein entsprechendes Dokument zum Abschluß der Verkaufsverhandlungen wurde dem Zaren nach Petersburg zur Unterschrift gesandt. Durch den Ausbruch des Weltkriegs kam der Grundbesitzwechsel nicht zustande. Das Dokument wurde später von den Bolschewisten aufgefunden. Nach der Revolution wurde von der Sowjetregierung bei der deutschen Regierung wiederholt der Antrag auf Überlassung des Botschaftsgebäudes gestellt mit dem Hinweis, daß es sich um ein russisches Staatsgebäude handle und daß die ehemalige kaiserlich deutsche Regierung denselben Standpunkt vertreten habe, als sie dem diplomatischen Vertreter der Kerenski-Regierung, Joffe, das Gebäude überwies. Die deutsche Regierungsbehörde machte jedoch nur geltend, daß das Staatseigentum an dem Botschaftsgebäude von dem Sowjetvertreter bewiesen werden müßte. Dies war den Bolschewisten unmöglich, denn mit dem Dokument des zaristischen Botschafters Swerbejew konnten sie nichts anfangen, da aus ihm das Privateigentum des Zaren an dem Gebäude klar ersichtlich war.

Das Berliner Gericht wies die Klage mit der Begründung ab, daß das Privateigentum in Rußland abgeschafft sei und ebenso das Erbrecht, daher die daraus abgeleiteten Ansprüche unbegründet seien. Viel richtiger wäre es gewesen, den Standpunkt der ehemaligen kaiserlich deutschen Regierung anzunehmen und die Fortsetzung des Eigentums durch den absorptiven Repräsentanten des russischen Staats anzuerkennen, der gegenwärtig die Sowjetregierung ist. Unhaltbar war auf alle Fälle der Standpunkt der gegenwärtigen deutschen Regierung.

c) Nicht bloß der vom inneren Staatsrecht angeordnete Ersatz eines Staatshaupts, sondern jeder tatsächlich vorgenommene Ersatz wird vom Völkerrecht unter der Voraussetzung, daß er sich in der Macht erhält, als völkerrechtliches „De-facto-government" anerkannt. Denn die innerstaatliche Frage der Legitimität ist für das heutige Völkerrecht bedeutungslos (vgl. auch Hershey im AJIL. XIV, 499ff. und Larnaude im RGDIP. XXVIII, 495ff.).

Das Beispiel des Rechtsfalls Republik Peru gegen Dreyfus Brothers & Cie. (Pitt Cobbett a. a. O. I, 78f.): Die beklagte englische Firma Dreyfus hatte im Jahre 1869 mit der damaligen Regierung von Peru einen Vertrag auf Lieferung von Guano abgeschlossen. Bei der Ausführung dieses Vertrags waren Streitigkeiten zwischen den Parteien entstanden. Im Jahre 1879 fand in Peru eine Revolution statt und Señor Pierola wurde Diktator. Seine Regierung wurde von England, Frankreich und anderen europäischen Mächten anerkannt. Pierola schloß mit der beklagten Firma einen Vergleich, demzufolge Geld bei den englischen Gerichten, vor denen schon ein Prozeß wegen des Guanovertrags begonnen hatte, hinterlegt wurde. Bald darauf wurde aber auch die Regierung Pierolas gestürzt und die Verfassung, wie sie vor seiner Diktatur bestand, wieder hergestellt. Ein Gesetz der neuen Regierung von 1886 erklärte alle Akte Pierolas für nichtig (einschließlich des Vergleichs mit der Firma Dreyfus). Auf Grund dieses Gesetzes forderte nun die Republik Peru von der Firma Dreyfus die An-

erkennung der Rückgabe der zu ihren Gunsten bestehenden Depots. Der englische Gerichtshof (Chancery Division) wies das Begehren ab: Die Firma habe ein Recht auf jenes Depot. Wo ein De-facto-Government von einem Staate anerkannt sei, haben die Staatsbürger dieses letzteren ein Recht, mit dem De-facto-Government Transaktionen abzuschließen. Denn das De-facto-Government sei der geeignete internationale Repräsentant seines Staats. Werde ein solches De-facto-Government selbst gestürzt, so sei die neue oder restaurierte Regierung durch internationales Recht verpflichtet, die Handlungen ihrer Vorgänger und deren Rechtsgeschäfte als gültig und wirksam anzuerkennen.

3. Das Staatshaupt ist der völkerrechtliche Vertreter seines Staats. Wer völkerrechtlicher Vertreter seines Staates sein soll, bestimmt das innere Staatsrecht. Hingegen wird der Umfang der Vertretervollmacht des Staatshauptes im Zweifel oder bei Widerspruch innerhalb des inneren Staatsrecht in letzter Linie durch das Völkerrecht bestimmt.

Diese Ansicht wird namentlich zuerst von Anzilotti (in Riv. di dir. int. [1910] V, p. 3ff.) vertreten. Anzilotti verwirft sowohl die Theorie, welche dem Staatshaupt das unbeschränkte völkerrechtliche Repräsentationsrecht gibt ohne Rücksicht auf die ihm durch die Staatsverfassung auferlegten Beschränkungen, als auch die Theorie, wonach das innere Staatsrecht allein berufen sei, für den internationalen Verkehr die maßgebende Vertretung und Vertretungsvollmacht zu bestimmen. Daß diese letztere Theorie unbedingt falsch ist, ergibt sich m. E. aus der Tatsache, daß auch eine Regierung, die durch Verletzung des inneren Staatsrechts zur Macht gelangt ist (sogenannte De-facto-Government, s. oben), zur völkerrechtlichen Vertretung befugt ist.

a) In erster Linie bestimmt natürlich das innere Staatsrecht, wer zur Vertretung des Staats als Staatshaupt berufen ist und mit welchen Vollmachten das Staatshaupt ausgerüstet ist. Nun aber gibt es Zweifelsfragen im inneren Staatsrecht, die dadurch entstehen, daß die Kompetenz des Staatshaupts für das staatsrechtliche Innenverhältnis die Mitwirkung gewisser Organe nötig hat (z. B. des Parlaments) oder dadurch, daß die Kompetenz der vertretenen Staatsgewalt in zwei Teile zerfällt — Reichs- und Landesgewalt — und nicht sicher ist, ob die gesetzgeberische Zuständigkeit, die zur Durchführung der vom Staatshaupt übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nötig ist, der Reichs- oder der Landesgewalt zusteht. Diese Zweifel hat nicht das Ausland zu entscheiden. Nicht aber deshalb, weil man dem Auslande nicht zu viel geistige Anstrengung zumuten darf, sondern deshalb, weil jede solche Prüfung und Entscheidung durch das Ausland, namentlich wenn sie der Versicherung des inländischen Staatshaupts zuwiderläuft, eine Verletzung der Unabhängigkeit dieses inländischen Staats darstellen müßte. Denn diese fordert, wie wir oben (S. 23) gehört haben, daß die von einem völkerrechtlichen Vertreter vorgenommenen Staatsakte unbesehen als nach regionärem Staatsrecht gültig angesehen werden müssen.

Zwei Beispiele aus der neuesten Völkerrechtsentwicklung, welche eine Ausnahme von obiger Regel ausdrücklich festsetzen, bestätigen ihre Geltung

sonst. Den Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde sollte ein Referendum noch besonders bekräftigen. So wollte es das zu diesem Zwecke veränderte neue Verfassungsrecht (s. darüber Borel, RGDJP. XXVII p. 164ff.). Da aber der formelle Beitritt zum Völkerbund betätigt werden mußte — spätestens innerhalb 2 Monate vom 10. Januar 1920 an —, so begnügte sich der Bund mit der Beitrittserklärung durch den Schweizer Bundesrat, der sich wieder auf eine Entscheidung der eidgenössischen Bundesversammlung stützte, fügte aber den Vorbehalt ausdrücklich hinzu, daß noch das Votum des Volks und der Kantone hinzukommen müßten („à condition que la confirmation de cette déclaration par le peuple et les cantons suisses soit effectuée dans les plus bref délai possible").

Ein anderes Beispiel ist die Rücksicht auf die Bundesstaaten: nordamerikanische Union und Brasilien, welche Art. 405 Abs. 1 des Versailler Friedensvertrags nimmt:

„Handelt es sich um einen Bundesstaat, dessen Befugnis zum Beitritt zu einem Arbeitsübereinkommen bestimmten Beschränkungen unterliegt, so hat die Regierung das Recht, den Entwurf eines Übereinkommens, das unter diese Beschränkungen fällt, als einfachen Vorschlag zu betrachten ...". Dadurch sollen die in Frage kommenden Bundesstaaten nicht verpflichtet sein, Arbeitsübereinkommen zu ratifizieren, die in die Kompetenz der Einzelstaaten dieser Bundesstaaten fallen.

Wenn also ein Staatshaupt auch ohne die nach innerem Staatsrecht notwendige Genehmigung eines anderen Staatsorgans völkerrechtliche Verpflichtungen übernimmt, so bleibt sein Staat völkerrechtlich gebunden, wenngleich nach innerem Staatsrecht die Verantwortung des Staatshaupts oder seiner Minister dadurch unberührt bleibt. Die staatsrechtliche Ausgestaltung der Ratifikation ist das Mittel, um einen Widerspruch und eine Kollision zwischen Völkerrechts- und Staatssrechtspflichten zu verhindern (s. S. 16).

b) Bei einem Widerspruch zwischen dem staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Umfang der Vertretungsvollmacht geht letztere vor.

Dies zeigt sich z. B. auch in der schon von Bynkershoek (Quaestiones juris publici II c. 7) vertretenen und seither maßgebenden Ansicht, daß, wenn der zum Abschluß eines Vertrags bevollmächtigte Vertreter in Widerspruch zu seinen geheimen Instruktionen handelt, aber im Rahmen seiner offenen Vollmacht, die dem Vertragsgegner vorgezeigt worden ist, er immer noch ein gültiges Rechtsgeschäft abgeschlossen hat. So kann ferner der Erwerb von Territorien als Teil der völkerrechtlichen Vertretung dem Staatshaupt zufallen und völkerrechtlich wirksam vorgenommen werden. Ist jedoch nach dem inneren Staatsrecht hierzu eine Mitwirkung des Parlaments nötig, so involviert der völkerrechtliche Erwerb die Pflicht des Staatshaupts, noch die staatsrechtlichen Voraussetzungen des Erwerbs herbeizuführen. Gibt der Landtag die Zustimmung nicht, so ist der völkerrechtliche Erwerb aufzugeben (s. Anschütz, Komm. zur Preuß. Verfassungsurkunde I, 77). Bis dahin bleibt aber der Erwerb völkerrechtlich wirksam.

Die völkerrechtliche Vollmacht des Staatshaupts umfaßt demnach die volle Vertretung des Staats nach außen, gleichviel ob das Staatshaupt ein Monarch oder der Präsident einer Republik[1]) ist, gleichviel,

[1]) Bei kollegial organisierten Staatshäuptern einer Republik (vgl. schweizer Bundesrat), kommt die völkerrechtliche Vorrangstellung nicht jedem einzelnen Mit-

ob er einen Bundesstaat, einen Staatenstaat oder Vasallenstaat (s. Fall ‚Charkieh': Pitt Cobbett I, 41ff.) vertritt. Die völkerrechtliche Vertretung muß jedoch, um wirksam zu sein, auch ungetrübt in Erscheinung treten. Sie darf nämlich nicht dadurch eine Trübung erfahren, daß das zur Vertretung berufene Staatshaupt in einer dienstlichen oder staatsbürgerlichen Abhängigkeit zu einem anderen Staate steht. Wenn es gilt, mit diesem Staate ein Völkerrechtsgeschäft abzuschließen, so ist die völkerrechtliche Vertretung des ‚abhängigen' Staatshaupts nicht gegeben und es hören im Aufenthaltsstaat, dem jenes fremde Staatshaupt in dieser Abhängigkeit gegenübertritt, alle völkerrechtlichen Privilegien, die einem Staatshaupt zustehen, auf (z. B. der Herzog von Cumberland als König von Hannover und sein Verhältnis zu England oder die vormaligen deutschen Landesfürsten, die in der preußischen Armee eine Militärstellung hatten).

II. Die völkerrechtlichen Privilegien der Staatshäupter.

1. Der Rechtsgrund der Privilegien. Derselbe liegt vornehmlich darin, daß die Staatshäupter absorptive Repräsentanten ihrer Staaten sind und diese — wie wir oben gesehen (S. 7f., 17) — der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates nicht unterworfen sind. Wollte man die Staatshäupter einer ausländischen Gerichtsbarkeit unterworfen sein lassen, so würde dadurch in die Souveränität und Unabhängigkeit der Staaten eingegriffen, deren Staatshäupter jene sind.

Zutreffend bringen daher die Motive zum Gesetzentwurf des Deutschen Reichs betr. die Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes, Drucks d. RT. Nr. 114 ex 1884/85 diesen Gesichtspunkt in folgender Weise zur Geltung:

„Das Gerichtsverfassungsgesetz will in dem die Gerichtsbarkeit betreffenden zweiten Titel die völkerrechtlichen Grundsätze über die exterritorialen Personen unberührt lassen (vgl. Motive, Drucks. des Reichstags II. Session 1874 zu Nr. 4 S. 35). Diese Absicht ist jedoch in dem Gesetze nicht erschöpfend zum Ausdruck gelangt. Dasselbe hat den in der völkerrechtlichen Praxis unbestritten anerkannten Rechtssatz, wonach der ausländische Staat selbst und dessen Oberhaupt der inländischen Gerichtsbarkeit nicht unterliegen, nicht besonders ausgesprochen, vielmehr unter stillschweigender Voraussetzung dieses Grundsatzes in den §§ 18ff. sich damit begnügt, lediglich die auf demselben beruhende Vorschrift des internationalen Rechts zu bestätigen, wonach die Chefs und Mitglieder der bei dem Deutschen Reich beglaubigten Missionen, sowie die Familienglieder der ersteren, das Geschäftspersonal und die ausländischen Bediensteten der Gerichtsbarkeit der deutschen Gerichte entzogen sind. Indem das Gesetz sich auf die ausdrückliche Hervorhebung der letzteren Vorschrift beschränkte, war die Möglichkeit gegeben, diese Vorschrift dahin auszulegen, daß die darin berücksichtigte Ausnahme die einzige durch völkerrechtliche Grundsätze gebotene sei. In der Tat haben Gerichte mehrerer

glied des Kollegs, sondern nur der Körperschaft als solcher zu (Praag a. a. O. p. 442). Das preußische Ministerium u. a. oberste Regierungsbehörden deutscher Länder sind nichts weiter als Ministerien, die als Kollegium mit einzelnen Rechten eines Staatshauptes (s. mein DPrStR. I [1922] S. 566f.) versehen sind.

Bundesstaaten in einer Reihe von Fällen den Rechtsweg gegen nicht zum Deutschen Reich gehörige Staaten für statthaft erachtet und es sind unter anderem gegen solche Staaten als Schuldner oder Drittschuldner Arrestbefehle erlassen worden. Vorgänge dieser Art, durch welche in die Souveränitätsrechte fremder Mächte eingegriffen wird, sind geeignet, die freundlichen Beziehungen des Deutschen Reichs zu denselben zu gefährden, und es erscheint daher geboten, einer Wiederholung solcher Fälle in wirksamer Weise entgegenzutreten."

Die Exemtion von der ausländischen Gerichtsbarkeit kommt dem Souverän nicht bloß dann zu, wenn er auf Reisen im Auslande ist, sondern wenn er auch zu Hause verbleibt. Denn vor allem ist auch sein Staat, dessen Repräsentant er ist, in dieser Weise, d. h. immer von der ausländischen Gerichtsbarkeit ausgenommen. Sodann wäre das Staatshaupt für diesen Fall viel schlechter gestellt, als jeder andere Staatsbürger seines Staates, der in gleicher Lage (d. h. wenn er zu Hause bleibt und zum Auslandsstaat keine Anknüpfungspunkte hat), von der ausländischen Gerichtsbarkeit frei ist.

Da es sich um einen Völkerrechtssatz handelt, so stehen die Privilegien dem Staatshaupt im Auslande, mit dem sich sein Staat im Kriege befindet, zu.

Deshalb sagt der § 17a des oben angeführten deutschen Gesetzentwurfs von 1884/5, ohne den Kriegsfall auszunehmen:

§ 17a. Ein nicht zum Deutschen Reich gehöriger Staat, sowie das Oberhaupt eines solchen Staates unterliegen der inländischen Gerichtsbarkeit nicht.

Auf Familienglieder des Staatsoberhauptes findet die vorstehende Bestimmung so lange Anwendung, als sie sich in Begleitung desselben im Deutschen Reiche aufhalten.

Das gleiche gilt von den zum Gefolge des Staatsoberhauptes gehörigen Personen und von solchen Bediensteten desselben, welche nicht Deutsche sind.

2. Der persönliche Umfang der Privilegien. Sie kommen nicht bloß dem Staatshaupt selbst, sondern auch den in seiner Begleitung befindlichen Familienmitgliedern und seinem Gefolge zu.

Doch müssen die Staatshäupter solche Familienmitglieder und solches Gefolge wegen der im Auslande begangenen rechtswidrigen Handlungen der heimatländischen Gerichtsbarkeit zuführen. Selbst über sie die streitige Gerichtsbarkeit im Auslande ausüben darf das Staatshaupt auf keinen Fall, wohl steht ihm aber die freiwillige Gerichtsbarkeit über sie zu (Férraud-Giraud a. a. O. I, 179).

3. Der sachliche Umfang der Privilegien:

a) erhöhter Strafrechtsschutz im Auslande ist kein Rechtsgebot des Völkerrechts, sondern bloß Völkercourtoisie (comitas gentium, s. oben S. 79). Das Landesrecht kann deshalb nicht kraft Völkerrechtspflicht zur Anerkennung des erhöhten Strafrechtsschutzes verpflichtet sein.

Das deutsche Recht gewährt ihn in § 102f. StGB. noch nicht. Ein Gesetzentwurf von 1922 zur Anpassung des StGB. an das Verfassungsrecht gibt allen Staatshäuptern des Auslandes (nicht bloß, wie nach dem jetzigen Recht,

den ausländischen Monarchen) einen erhöhten Strafrechtsschutz namentlich bei Angriffen gegen das Leben und die Freiheit und bei Beleidigungen. Voraussetzungen hierfür sind allerdings:

1. verbürgte Gegenseitigkeit,
2. Antrag der ausländischen Regierung.

Verbürgt ist die Gegenseitigkeit im Verhältnis zu zivilisierten Nationen schon, wenn nicht der andere Staat die Gegenseitigkeit ausdrücklich ausschließt, gegenüber nichtzivilisierten Nationen nur in dem Fall, wenn die Gegenseitigkeit durch einen sogenannten Freundschaftsvertrag ausdrücklich verbürgt ist (s. Olshausen, Komm. z. StGB. zu § 102).

b) Strafgerichtliche Immunität und Immunität gegenüber allen Formen des Polizei- und des Verwaltungszwangs.

c) Zivilgerichtliche Immunität. Hier stehen sich zwei Lehrmeinungen gegenüber. Die ältere (die auch von der Praxis der französischen Gerichte vertreten wurde) unterscheidet zwischen Rechtsgeschäften des Zivilrechts und solchen, wo das Staatshaupt in öffentlich-rechtlicher Eigenschaft handelt. Nur die letztere sollte der Zivilgerichtsbarkeit des Auslandes nicht unterworfen sein. Die jüngere Lehrmeinung (bes. Loening) verwirft jene Unterscheidung und vertritt die Behauptung, daß die Immunität für alle Rechtshandlungen und Rechtsgeschäfte des ausländischen Staatshauptes zutreffe. Nur dieser Ansicht ist beizupflichten. Denn wäre die erstere zutreffend, dann müßte der Richter untersuchen, ob eine Rechtshandlung oder ein Rechtsgeschäft des Staatshaupts als privatrechtlich oder als öffentlich-rechtlich anzusehen sei. Und schon die Entscheidung dieser Vorfrage wäre selbst eine unzulässige Anmaßung ausländischer Gerichtsbarkeit.

Als Ausnahmen von der grundsätzlichen zivilgerichtlichen Immunität kommen folgende Fälle in Betracht; d. h. die ausländische Gerichtsbarkeit über ein Staatshaupt ist zuständig:

α) für gegen das Staatshaupt gerichtete petitorische und possessorische Klagen in Beziehung auf Grundstücke[1]), sowie auch für Klagen hinsichtlich beweglicher Sachen, insofern sich diese im Gebiete desjenigen Staats, dessen Gerichte angerufen werden, befinden,

β) für Klagen, die gegen das ausländische Staatshaupt als Erben oder Vermächtnisnehmer eines innerhalb des Staatsgebiets (sc. dessen Richter angerufen sind) eröffneten Nachlasses gerichtet werden.

γ) für Klagen aus dauernden Handels- und Gewerbeunternehmungen, in welche sich das ausländische Staatshaupt eingelassen hat.

δ) für den Fall freiwilliger Unterwerfung unter die Zivilgerichtsbarkeit des Auslandes z. B. durch Annahme eines forum prorogatum, aber auch durch eigene Klageerhebung oder durch Erhebung der Widerklage. Es gilt auch hier noch immer die allgemeine Rechtsmaxime, die der römische Jurist Paulus (l 22 D V, 1) mit den Worten wiedergibt:

[1]) So auch Art. II des oben angeführten Deutschen Gesetzentwurfs von 1884/85.

Qui non cogitur in aliquo loco judicium pati, si ipse ibi agat, cogitur ibi excipere actiones et ad eundem judicem mitti.

Alle Immunität von Straf- und Zivilgerichtsbarkeit gilt auch dann, wenn der Monarch inkognito reist, aber erst von dem Augenblick — dann aber auch von jedem Augenblick, in welchem er sein „Inkognito" lüftet.

Beispiel. Rechtsfall: Mighell v. Sultan of Johore (bei Pitt Cobbett I, 92ff.). Der unter dem Namen Albert Baker inkognito reisende Sultan von Johore hatte einer Engländerin ein Heiratsversprechen gemacht, ohne sein Versprechen dann halten zu wollen. Wegen „breach of promise of marriage" vor englischen Gerichten verklagt, wurde er ab instantia sofort, nachdem er sein Inkognito gelüftet hatte, freigesprochen.

§ 10. Gesandte, Kongresse und Konferenzen.

Literatur: Außer den bekannten Lehr- und Handbüchern noch besonders: Krauske, Die Entwicklung der ständigen Diplomatie (1885); Praag a. a. O. p. 182 ff. und 453 ff.; U. de Sinner, L'immunité judiciaire civile des agents diplomatiques (Lausanne 1906); Ozanam, L'immunité civile de jurisdiction des agents diplomatiques (Paris 1911); Satow, a. a. O. I. Ch. XII ff.; für Kongresse und Konferenzen besonders: Nippold, Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten (1907) S. 480—526; Satow a. a. O. II; Myers in AJIL VIII (1914) p. 81 ff.; Gruber R. G., Internationale Staatenkongresse und Konferenzen, Berlin 1919; C. Phillipson, Termination of War & Treaties of Peace 1916 p. 111—130.

I. Gesandte.

1. Der Begriff im allgemeinen. Sie sind Personen diplomatischen Ranges[1]), welche völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten sind. Ihre völkerrechtliche Vertretung unterscheidet sich von der der Staatshäupter dadurch, daß sie keine absorptive ist, keine „repraesentatio omnimoda", sondern eine begrenzte. Sie ist beschränkt auf die amtliche Wirksamkeit aus einem fremden Staat in den Empfangsstaat. Als solche stellt sie eine Durchbrechung der sogenannten negativen Funktion des ausländischen Staatsgebiets dar. Diese geht dahin, daß jede Staatsgewalt von ihrem Staatsgebiet jede andere Staatsgewalt zurückweisen kann. Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist eben die Zulassung

[1]) Der diplomatische Rang ist bestimmt durch

1. die 17. Beilage zur Wiener Kongreßakte das sog. Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques vom 19. März 1815. Dieses bestimmt, daß die diplomatischen Adelsträger in 3 Klassen eingeteilt werden: Botschafter (die päpstlichen Legaten und Nuntien), Gesandten, die bei dem Staatshaupt des fremden Staates akkreditiert sind und Geschäftsträger, welche beim Außenminister des fremden Staates beglaubigt sind (Art. 1). Der Rang richtet sich nach der Klasse und innerhalb derselben nach dem Datum der offiziellen Anzeige ihrer Ankunft im Auslande (Art. 4 I). Die sog. außerordentlichen Gesandten haben keinen Rang (Art. 3).

2. Durch das Aachener Protokoll vom 21. Nov. 1818, welches die Minister-Residenten als „Zwischenklasse" (classe intermédiaire) zwischen den Gesandten und Geschäftsträgern einschob.

von Gesandten. Der Staat, der Gesandte zuläßt, verzichtet dadurch auf die Geltendmachung der negativen Funktion des Staatsgebiets. Doch bedarf es einer besonderen Zulassung des Empfangsstaats. Diese erfolgt durch Annahme des Beglaubigungsschreibens (Kreditive) seitens des Empfangsstaats

Eben weil es sich um eine wichtige Einschränkung der Staatsgewalt des letzteren handelt, wird die Frage, ob der Empfangsstaat den Gesandten ohne Angabe der Gründe ablehnen kann, mit Recht bejaht. Doch hat natürlich der Absendestaat es in seiner Macht, ob er, wenn die Gründe für die Ablehnung nicht stichhaltig scheinen, oder wenn überhaupt die Gründe nicht angegeben werden, auf seine Vertretung beim Empfangsstaat verzichten oder durch untergeordnete diplomatische Agenten besorgen lassen will.

Da einem Gesandten die amtliche Wirksamkeit vom Zulassungsstaat durch dessen Willen allein gestattet wird, so kann dieser die gewährte Konzession entziehen, wenn der Gesandte gegen die Gesetze des Empfangsstaats oder gegen das Völkerrecht verstößt.

Der Gesandte verstößt jedenfalls gegen das Völkerrecht, wenn er sich in die inneren Verhältnisse des Empfangsstaats einzumengen sucht. Im Jahre 1793 stellte Genet, der französische Gesandte in den Vereinigten Staaten, Kaperbriefe für französische Schiffe aus, die englische Handelsschiffe anhalten sollten. Genet wurde auf Verlangen der Unionsregierung abberufen. In demselben Jahre wurde auf Wunsch der französischen Republik der Gesandte der Union Morris nach Hause gerufen, weil er dem König zur Flucht hatte verhelfen wollen und die Republik mit der Prophezeiung beglückt hatte, daß sie schließlich durch ein Triumvirat hindurch dem Despotismus eines Diktators verfallen würde. Im Jahre 1804 wurde der amerikanische Gesandte in Spanien abberufen, weil er in hochfahrendem Tone dem spanischen Staatsminister Cevallos mit einem amerikanischen Flottengeschwader gedroht hatte. In demselben Jahre war der spanische Gesandte der amerikanischen Regierung deshalb mißliebig geworden, weil er ein amerikanisches Blatt bestochen hatte, in einem Streitfall zwischen Spanien und der Union zugunsten des ersteren Staates Partei zu nehmen. Spanien willigte formell in die Abberufung, überließ es aber seinem Gesandten, Zeit und Umstände für die Heimreise zu wählen. Im Jahre 1807 war dieser noch immer in Washington! Im Jahre 1809 brachte der britische Gesandte in Washington, Jackson, bei einem Diner einen Trinkspruch aus, in welchem er das amerikanische Kabinett der „Falschheit und Zweideutigkeit" beschuldigte. Er wurde auf Wunsch der Union abberufen, nicht etwa weil die englische Regierung, wie sie ausdrücklich betonte, sein Verhalten mißbilligte, sondern weil sie damit der Union ein Zeichen der „Freundschaft" geben wollte. Im Jahre 1837 hatte der mexikanische Gesandte Gorostiza eine offizielle Note in amerikanischen Blättern veröffentlicht, in welcher er die Regierung der Vereinigten Staaten der Treulosigkeit bezichtigte: er wurde auf Verlangen der Union abberufen. Ähnlich ging es dem russischen Gesandten Catacazy im Jahre 1871, der in der Presse und in Gesprächen sich über die Auffassung des Präsidenten und der amerikanischen Regierung in einem Streitfalle zwischen der Union und Rußland abfällig geäußert hatte. Im Jahre 1888 mengte sich der britische Botschafter in der Union, Lord Sackville, sogar in die bevorstehenden

Präsidentschaftswahlen, indem er sich für die Wahl eines bestimmten Kandidaten deshalb aussprach, weil dann die Aussicht freundschaftlicher Beziehungen zu England gesichert wäre. Er war deshalb als Vertreter des britischen Reichs unmöglich geworden und verließ die Stätte seiner bisherigen amtlichen Wirksamkeit, nachdem ihm die Pässe von seiten der amerikanischen Regierung zugestellt worden waren: England hatte sich nämlich nicht beeilt, den Gesandten auf Wunsch der Union zurückzurufen.

Während des Weltkriegs wurde der österreichische Botschafter in den Vereinigten Staaten, Dumba, auf Verlangen der Union abberufen, weil er in einem Briefe an seine Regierung den Plan entwickelt hatte, in Munitionsfabriken der Vereinigten Staaten einen Streik anzustiften, um die gegen die Zentralmächte bewirkte Munitionsfabrikation monatelang zu verhindern. Der Plan kam mit dem Brief zur Kenntnis der Regierung der Vereinigten Staaten.

2. Die Vorrechte des Gesandten (sogenannte Exterritorialität). Alle Gesandten besitzen die sogenannte Exterritorialität, d. i. nicht etwa die Fiktion, daß der Gesandte außerhalb des Gebiets des Empfangsstaates ist. Denn gerade der Begriff des Gesandten setzt, wie wir gesehen, voraus, daß er von einem fremden Staatsgebiet aus seine amtliche Wirksamkeit nach dem Absendestaat entfalte Vielmehr bedeutet Exterritorialität bloß die Befreiung von der Jurisdiktion des Empfangsstaats.

Daß diese beiden Begriffe der Exterritorialität durcheinandergeworfen werden und dadurch der wahre Begriff der Exterritorialität selbst heute noch verkannt wird, liegt an dem Sprachgebrauch des mittelalterlichen Lateins (s. dazu Diefenbach, Glossarium v. territorium) worauf van Praag (a. a. O. 106f.) aufmerksam macht. Danach hieß „Territorium" sowohl „Staatsgebiet", wie „Jurisdiktion über das Staatsgebiet". So sagt Bartolus: Quod licet quis non habet territorium (Staatsgebiet), si tamen habeat potestatem in certas personas, propter illas personas dicitur habere territorium (sc. Jurisdiktion)". Baldus soll gesagt haben: in quocumque loco est exercitus, ibi fingitur esse territorium Ducis (sc. Jurisdiktion). Die Rechtsparömie: quisquis in territorio (sc. Staatsgebiet) est etiam de territoiro (sc. Jurisdiktion) enthält beide Bedeutungen des „territorium". Die Holländer „accordeeren territorium", d. h. gestehen Jurisdiktion zu. Noch bei Hugo Grotius finden sich beide Bedeutungen nebeneinander.

Der Rechtsgrund dieser Exterritorialität ist der Rechtssatz, daß keinem Staat über den anderen Jurisdiktion zusteht (s. oben S. 7f.). Da der Gesandte völkerrechtlicher Vertreter des Absendestaats ist und auf dem fremden Staatsgebiet Staatsgewalt (allerdings nicht mit Wirkung nach innen, sondern nur nach der Heimat) des Absendestaats entfaltet, würde Jurisdiktion über den Gesandten Jurisdiktion über den Absendestaat sein, was völkerrechtlich unzulässig ist. Es erheben sich nun zwei Fragen:

A. Wem kommt Exterritorialität zu (sogenannter persönlicher Umfang der Vorrechte)?

B. Welche Vorrechte enthält die Exterritorialität (sachlicher Umfang derselben)?

A Der persönliche Umfang der Exterritorialität Die

Exterritorialität steht dem Gesandten, seinen Familienmitgliedern, den Mitgliedern seines Gefolges (der Mission) und ihren Bediensteten zu, sofern sie nicht Angehörige des Empfangsstaats sind.

Zutreffend bringt dies der § 19 des Deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes zum Ausdruck: „Auf die Familienmitglieder, das Geschäftspersonal der in § 18 erwähnten Personen (sc. Gesandten und Missionsmitglieder) und auf solche Bediensteten derselben, welche nicht Deutsche sind, finden die vorstehenden Bestimmungen (sc. über Exterritorialität) Anwendung.

Im einzelnen finden sie Anwendung:

a) auf die Person des Gesandten, gleichviel, ob er von einem Staate mit europäischer oder nichteuropäischer Zivilisation entsendet ist, gleichviel ferner, ob der Absendestaat ein souveräner oder halbsouveräner oder nicht souveräner Staat ist, auf seine Ehefrau nur, wenn sie in gemeinsamem Haushalt leben. Gesandte von Insurgenten oder Revolutionären sind nicht bevorrechtigte Gesandte. Auch nicht Geheimgesandte, denn durch Gewährung der Exterritorialität würde das Geheimnis ihrer Gesandtschaft gebrochen. Auch nicht Minister der auswärtigen Angelegenheiten, denn sie sind nicht völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten. Nicht Zeremonialgesandte, denn sie haben keine amtliche Wirksamkeit vom Empfangsstaate aus zu entwickeln. Wohl aber Militärattachés (E. d. PreußOVG. LXXV, 272). Kuriere haben bloß einen Anspruch auf „unschuldige Passage", nicht auf Exterritorialität.

b) Die Mitglieder der Mission und deren Familienmitglieder, doch nur soweit sie nicht Angehörige des Empfangsstaates sind. Verpönt ist ein in-fraudem-legis-agere, d. h. der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Absendestaats um sich der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats zu entziehen (van Praag a. a. O. 476).

c) Bedienstete: Seinerzeit übte der Gesandte selbst die Jurisdiktion über sie. Heute ist natürlich davon keine Rede mehr. Für Delikte, die die Bediensteten im Gesandtschaftslokal verüben, gibt es keine Immunität. Dienstboten des Gesandtschaftsgebäudes (Hausverwalter) genießen sie nicht, ebensowenig die Dienstboten der Missionsmitglieder (vgl. § 19 GVG. über Wortlaut!). des Gesandten, welche Staatsangehörige des Empfangsstaates sind.

Interessant ist die Frage, ob Gesandte des Auslands die üblichen Vorrechte besitzen, wenn sie Angehörige des Empfangsstaats sind? Erfolgt die Annahme eines solchen Gesandten ohne Vorbehalt, so ist der Empfangsstaat verpflichtet, auch seinen eigenen Staatsangehörigen, sofern sie bei ihm als Auslandsgesandte beglaubigt (akkreditiert) sind, die Exterritorialität zu gewähren.

Das frühere preußische Recht sagt dies ausdrücklich. § 37 Einl. des ALR. bestimmte: „Eingeborene Vasallen und Untertanen, welche mit Erlaubnis des Landesherrn von einem fremden Hofe beglaubigt werden, bleiben in ihren Privathandlungen den Landesgesetzen unterworfen." Ergänzend führte eine königliche Verordnung vom 24. September 1798 hinzu: „Inwiefern eingeborene Vasallen und Untertanen, welche mit Erlaubnis des Landesherrn von einem fremden Hofe beglaubigt werden, in ihren Privathandlungen den Landesgesetzen unterworfen bleiben, hängt hauptsächlich von den Bedingungen ab, unter welchen sie diesseits die Erlaubnis erhalten haben."

Das Gerichtsverfassungsgesetz für das Deutsche Reich umschreibt denselben Gedanken wohl mit den Worten (§ 18): „Die inländische Gerichtsbarkeit erstreckt sich nicht auf die Chefs und Mitglieder der bei dem Deutschen Reich beglaubigten Missionen. Sind diese Personen Staatsangehörige eines

der Bundesstaaten (lies Länder!), so sind sie nur insofern von der inländischen Gerichtsbarkeit befreit, als der Staat (lies Land!), dem sie angehören, sich der Gerichtsbarkeit über sie begeben hat."

Genießt der bei einem Auslandsstaate beglaubigte Gesandte auch auf der Durchreise in anderen Staaten die Exterritorialität? Die Frage wird vom Völkerrecht bejaht, sofern der Gesandte durch seine Pässe seine Gesandtenqualität nachweist und sofern kein längerer Aufenthalt beabsichtigt ist.

Einer der wichtigsten Präzedenzfälle ist der Fall Soulé (Stowell, Intern. Cases I [1916] p. 9f.): Mr. Soulé, Gesandter der Vereinigten Staaten in Madrid, geborener Franzose und naturalisierter Bürger der Vereinigten Staaten, wollte über Calais und Paris sich nach seinem amtlichen Bestimmungsort begeben. Es wurde ihm vorgeworfen, daß er in Madrid den französischen Gesandten zum Duell herausgefordert, auch üble Nachrede gegen den Kaiser Napoleon III. geführt habe. Er wurde bei seiner Landung auf französischem Boden (Calais) angehalten und nahm dann die Route über England und Portugal nach Madrid. Die Union erhob gegen dieses Vorgehen Frankreichs Einspruch. Der französische Minister des Auswärtigen gab zu, daß die französische Regierung nicht einen Gesandten der Vereinigten Staaten an seiner Durchreise durch Frankreich verhindern dürfe, daß aber zwischen ‚einfacher Durchreise' und ‚längerem Aufenthalt' ein Unterschied sei.

Ein anderer Fall, der hier in Betracht kommt, ereignete sich während des Weltkrieges: zwei Militärattachés der deutschen Botschaft in Washington wurden auf Veranlassung der Union abberufen. Aber die Union wollte die Zuerkennung der diplomatischen Privilegien zunächst nur für das Staatsgebiet der Union zugestehen, im übrigen für die gute Behandlung und Unverletzlichkeit durch den Feind des Deutschen Reichs nicht einstehen. Gegenüber der Entente hatten wir Kriegszustand, und die Achtung der diplomatischen Privilegien seitens des Durchreisestaats gilt als Rechtspflicht nur für die Friedenszeit. Im gegebenen Fall bestand also für England und Frankreich uns gegenüber keine Rechtspflicht. Anders lag die Sache bezüglich der Vereinigten Staaten. Sie setzten auch schließlich das freie Geleit durch. Ihnen gegenüber wäre es nämlich eine Verletzung der schuldigen Achtung gewesen, wenn der auf ihr Verlangen abberufene Botschafter oder Attaché kein freies Geleit erhalten hätte, denn sie erwarteten doch, daß die von ihnen verlangte Abberufung auch wirklich erfolge. Die Union mußte alles tun, um die Abberufung zu fördern. Es dürfen aber auch andere Staaten völkerrechtlich sie in dieser ihrer Pflicht nicht hindern, also muß dem Botschafter freies Geleit durch das Gebiet dritter Staaten, die er durchreist, um in seinen Heimatstaat zu gelangen, gewährt werden. Was für den Botschafter gilt, das gilt auch für den Militärattaché.

Die Rechtsfrage hatte auch im Jahre 1901 der Appellgerichtshof von Paris entschieden (Journal du droit international privé XXVIII, 126). Ein beim Deutschen Reich akkreditierter chilenischer Militärattaché hatte sich in Paris auf seiner Heimreise monatelang aufgehalten. Er war daselbst von einem Gläubiger vor Gericht gezogen. Der Appellgerichtshof entschied, daß im gegebenen Fall Immunität nicht verlangt werden könnte. Sie wäre aber sonst gegeben, wenn der Militärattaché bloß auf der Heimreise begriffen gewesen und nicht den Durchreisestaat zu längerem Aufenthalt benutzt hätte.

Der Gesandte darf auf sein Vorrecht nur mit Zustimmung seines Absendestaats verzichten. Denn die Vorrechte kommen dem Gesandten

nur als Repräsentanten des Auslandsstaats zu. Sie sind eigentlich nur Vorrechte des Absendestaats.

B. Der sachliche Umfang der Exterritorialität. Außer dem besonderen strafrechtlichen Schutz, den die einzelnen Staaten den Auslandsgesandten gewähren (z. B. § 104 StGB. die vorgeschlagene neue Fassung von 1922: „Wer sich gegen einen in dem Reich beglaubigten Gesandten oder Geschäftsträger einer Beleidigung schuldig macht, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahre oder mit Festungshaft von gleicher Dauer bestraft." Antragsdelikt!), besitzen diese noch folgende Vorrechte:

I) Die Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung. Kein Gesandter darf vor die Strafgerichte seines Empfangsstaates als Beschuldigter oder Angeklagter gezogen werden, aber auch nicht als Zeuge bei Straftaten anderer Personen.

Da wir oben (S. 88) gesehen haben, daß die Exterritorialität keine Fiktion des Exterritorium-Seins bedeutet, ist sie an sich auch keine Befreiung vom materiellen Strafrecht des Empfangsstaats, sondern bloß die Freiheit von dessen Gerichtsbarkeit. Daraus ergeben sich für das deutsche Strafrecht folgende wichtige Folgerungen (s. Beling, Die strafrechtliche Bedeutung der Exterritorialität, 1896, S. 172ff.):

1. Die nicht exterritorialen Anstifter, Gehilfen (Teilnehmer) bei dem vom Exterritorialen begangenen Delikt sind strafbar.

2. Das von einem Exterritorialen begangene Delikt kann als Vortat für die von einem Nichtexterritorialen begangenen Delikte (Begünstigung, Hehlerei) in Betracht kommen.

3. Kompensation des Delikts gegenüber der vom Exterritorialen verübten Beleidigung oder Körperverletzung (§§ 199, 233 StGB.) ist zulässig.

4. Der gegen den Exterritorialen entstandene Strafanspruch kann verwirklicht werden, sobald die Exterritorialität aufhört.

5. Die Verjährung des von einem Exterritorialen begangenen Delikts ruht während der Dauer der Exterritorialität (§ 69 StG. in Verb. mit § 18ff. GVG.).

II) Die Immunität gegenüber der Zivilgerichtsbarkeit. Die Befreiung von der Zivilgerichtsbarkeit des Empfangsstaats als Grundsatz erleidet ähnliche Ausnahmen, wie wir sie oben (S. 85) für das Staatshaupt kennen gelernt haben. Die Befreiung von der Zivilgerichtsbarkeit schließt auch die Freiheit vom Zeugniszwang und der Zeugenpflicht in sich. Die Befreiung bezieht sich auf Schulden, die vor dem Zeitpunkt der Mission kontrahiert wurden.

Im einzelnen ergibt sich folgende Rechtslage:

1. Dingliche Klagen über unbewegliche Güter sind grundsätzlich von der Zivilgerichtsbarkeit des Empfangsstaats nicht ausgenommen (vgl. § 20 des deutschen GVG.). Dingliche Klagen betreffend das Gesandtschaftshotel, selbst wenn es ihm und nicht einem Absendestaat gehört, sind von der Gerichtsbarkeit ausgenommen.

2. Alle sogenannten persönlichen Klagen (actiones in personam) gegen den Gesandten sind selbst der Zivilgerichtsbarkeit des Auslandsstaats entzogen, wenn sie aus Handelsschulden der Gesandten entstehen (s. für England den Fall der Magdalena Steam Navigation Co. v. Martin; für Frankreich Tchitchérine v. Pinet, beide Fälle bei Sinner a. a. O. p. 226ff.).

3. Zweifelhaft ist im Völkerrecht, ob amtliche Sicherungsmaßregeln zum Schutze der Rechte Privater gegen den Gesandten ergriffen werden können, z. B. Wechselprotest. Verneint vom deutschen Reichsgericht. Hingegen werden Sicherungsmaßregeln, welche von Privaten ergriffen werden, nicht von der Exterritorialität gehemmt, denn diese ist nur die Freiheit von der Gerichtsbarkeit. Daher wird die Geltendmachung des Pfandrechts des Vermieters an den invecta et illata des Gesandten als Mieters nicht zu beanstanden sein (s. den Streit zwischen der preußischen und der Unionsregierung im Falle Wheaton 1839).

4. Amtliche Zwangsvollstreckung aus Urteilen, die durch freiwillige Unterwerfung der Gesandten unter die Auslandsgerichte gesprochen worden sind, ist zulässig. Auf alle Fälle ist sie zulässig, wenn das Urteil in einem Eigentums- oder Besitzstreit um unbewegliche Güter ergangen ist.

5. Verjährung des Anspruchs, der gegen den Gesandten nicht verfolgbar ist, weil dieser Exterritorialität besitzt, ruht (vgl. die von Hall, Int. Law 1917, p. 186[1] zit. neueren Fälle aus der englischen Spruchpraxis: Musurus Bey v. Gadban [1894] und in der Republic of Bolivia Exploration Ltd. [1914]).

III) Immunität vor jeder Polizeigewalt, Verwaltungszwang und Finanzgewalt, nicht aber vor Enteignung. Die Immunität vor der Finanzgewalt des Empfangsstaats umfaßt alle persönlichen Staats- und Kommunalsteuern (nicht Realsteuern!), Freiheit von Quartier- und Naturalleistungen im Frieden, Zollfreiheit (vgl. Bek. des Reichskanzlers vom 20. November 1902, RGBl. 40). Jedoch ist eine allgemeine Gebührenfreiheit weder bei uns noch im Auslande anerkannt.

IV) Unverletzlichkeit des Gesandtschaftsgebäudes. In das Gebäude sollen keine Amtspersonen des Empfangsstaats ohne Genehmigung des Gesandten eindringen können. Doch wird ein Asylrecht für das Gesandtschaftsgebäude heute nur noch in einigen südamerikanischen Republiken und in China in Anspruch genommen.

In Haiti nahmen die europäischen Staaten schon seit langer Zeit ein Asylrecht für ihre Gesandtschaftsgebäude in Anspruch. Während ein solches nach allgemeinem Völkerrecht als unzulässiger Eingriff in die staatliche Gebietshoheit desjenigen Staats gilt, bei dem der Gesandte akkreditiert ist, hat sich in Haiti wie in anderen, namentlich südamerikanischen Republiken, ein durch Gewohnheit und stillschweigende Billigung des Empfangstaats begründeter Zustand entwickelt, der den durch die häufigen Revolutionen gefährdeten politischen Flüchtlingen eine Zufluchtsstätte in den Räumen der Gesandtschaft gewährt. Die Vereinigten Staaten haben bisher immer davon gesprochen, daß sie das Asyl auf Haiti nicht als Recht, sondern deswegen in Anspruch nehmen, weil es die anderen Staaten, namentlich die europäischen, auch so täten. Die gedruckten Instruktionen der Vereinigten Staaten an ihre diplomatischen Agenten stellen für das dort und in den südamerikanischen Republiken geübte Asylrecht folgende Grundsätze auf: Niemals soll der amerikanische Gesandte das Asyl anbieten. Wird es bei ihm in Anspruch genommen, so soll er es nur gewähren, wenn der politische Flüchtling vor der unmittelbaren Gefahr steht, vom Mob hingemacht zu werden. Wird der Flüchtling bereits vom Staate strafrechtlich verfolgt, so ist das Asyl zu verweigern. Niemals darf aber der Gesandte dulden, daß das Gesandtschaftshotel selbst der Mittelpunkt politischer Agitation werde, von dem aus die gestürzten Machthaber Gegenrevolutionen hervorzurufen suchen. Ähnliches gilt auch für die von den anderen europäischen

Staaten in Anspruch genommene Betätigung des Asyls (vgl. zur Frage des in den südamerikanischen Staaten für das Gesandtschaftsgebäude in Anspruch genommene Asylrecht besonders J. B. Moore in Political Science Quarterly VII [1892] Nr. 1—3, ferner: Harvard Law Review XV, 118 und Gilbert in AJIL III 562 ff. In einem Vertrag von 1889, den die südamerikanischen Staaten Uruguay, Argentinien, Bolivia, Paraguay und Peru abschlossen, verpflichten sie sich wechselseitig (Art. 17), das Gesandtschaftshotel zu respektieren und ein Asylrecht nur für politische Delikte anzuerkennen. Doch hat der in Betracht kommende Gesandte die Inanspruchnahme des Asyls dem Empfangstaate mitzuteilen. Dieser ist berechtigt, gegen Sicherstellung des freien Abzugs die Abwanderung des Übeltäters zu fordern (Satow I, 296).

In China besteht das sog. Pekinger Gesandtschaftsviertel, welches das Pekinger Protokoll vom 7. September 1901 (Art. 7) folgendermaßen regelt: „Der von den Gesandtschaften bewohnte Stadtteil soll ausschließlich für den Gebrauch besonders reserviert sein und unter deren ausschließlicher Kontrolle stehen. Chinesen sollen darin nicht wohnen dürfen. Verbote können deswegen erlassen werden ... In dem Protokoll, welches dem Schreiben vom 16. Januar 1901 beigefügt ist, erkennt China das Recht jeder Macht an, ihre besondere ständige Garde zum Schutze ihrer Gesandtschaft in dem obengenannten Stadtteil zu unterhalten. Im Jahre 1913 wurde aus Anlaß der Rebellion der Südstaaten das Standrecht von der chinesischen Regierung über Peking verhängt. Das Wai-chiao Pu (das chinesische Auswärtige Amt) forderte:

1. Gewalttätige Aufrührer sollten nicht im Gesandtschaftsquartier Zuflucht nehmen dürfen.

2. Briefe und Telegramme aus dem Gesandtschaftsquartier, welche nicht von den Gesandtschaften oder Banken ausgehen, sollen der chinesischen Briefzensur unterstellt sein.

3. Außerhalb der Gesandtschaftsviertel wohnende Fremde sollen dem Standrecht unterworfen sein.

Als Antwort darauf erging vom diplomatischen Corps in Peking:

1. Punkt 1 sei schon durch das Protokoll von 1901 vorgesehen: Kein Chinese dürfe im Gesandtschaftsquartier wohnen.

2. Dem Punkt 2 könne nicht stattgegeben werden. Doch sollen die chiffrierten Telegramme der Handelshäuser durch das Amtssiegel der resp. Gesandtschaft frankiert werden.

3. Punkt 3 könne nicht eher durchgeführt werden, als bis die chinesischen Behörden den Inhalt jeder einzelnen Standrechtsordnung den Gesandtschaften bekanntgegeben hätten (vgl. dazu M. T. Z. Tyau, Treaty Obligations between China & other Powers 1917, p. 27f.).

Deutschland hat auf jenes Vorrecht im Versailler Friedensvertrag von 1919 (Art. 128) verzichtet.

V) Die Immunität der diplomatischen Korrespondenz des Gesandten. Da die Zulassung eines Gesandten von seiten des Empfangsstaats eine Durchbrechung der negativen Funktion seines Staatsgebiets ist, so enthält sie auch gleichzeitig die Anerkennung, daß alles, was zur Entfaltung der ausländischen Staatsgewalt vom Territorium des Empfangsstaatsweg in den Absendestaat nötig wird, also besonders die diplomatische Korrespondenz, dem Zugriff des Empfangsstaats unzugänglich ist. Die diplomatische Korrespondenz des Gesandten ist daher unverletzlich.

Der österreichische Botschafter Dumba hatte in einem Brief an seine

Regierung während des Weltkrieges den Plan entwickelt, in gewissen Munitionsfabriken der Vereinigten Staaten einen Streik hervorzurufen, um die Munitionsanfertigung monatelang zu verhindern. Diesen Brief, ein offizielles Schriftstück, hatte er der Sicherheit wegen einem amerikanischen Staatsbürger (Archibald)[1]), der von dem Inhalt des Schreibens nichts zu wissen behauptete, mitgegeben. Bei Archibald wurde der Brief von den Engländern vorgefunden, die amerikanische Regierung erhielt davon Kenntnis und verlangte nun die Abberufung des österreichischen Botschafters. War dies völkerrechtlich einwandfrei? Wäre der Plan auch durchgesetzt worden, so hätte unzweifelhaft eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Empfangsstaats vorgelegen, ja unter Umständen sogar eine strafbare Handlung. Hier handelte es sich aber bloß um einen Plan, der in einer unverletzlichen diplomatischen Korrespondenz an den Absendestaat entwickelt war.

Vor allem ist festzustellen, daß ein altes Gesetz in den Vereinigten Staaten von 1790, das aber noch heute gilt (Revised Statutes of the United States, §§ 4063—4064) jeden gerichtlichen Prozeß für null und nichtig erklärt, dessen Grundlage Güter oder Schriftstücke, welche einem bei der Union akkreditierten Botschafter gehören, bilden, wenn diese Güter oder Schriftstücke durch Beschlagnahme und dergleichen in fremde Hände gelangt sind. Der Völkerrechtslehrer der Vereinigten Staaten Wheaton (International law § 243) behauptet sogar, daß ein Botschafter oder Gesandter, der in einem neutralen Lande sich aufhält, um gute Beziehungen zwischen diesem und seiner Regierung zu erhalten, ein unbedingtes Recht habe, seine Depeschen an die heimische Regierung durch ein neutrales Schiff zu senden, welches in seinem Lauf selbst durch die Kreuzer einer Macht, mit denen sein eigener Staat Krieg führt, nicht rechtmäßig unterbrochen werden darf. Was ergibt sich daraus? Zunächst daß die Vereinigten Staaten sogar die Pflicht gehabt hätten, im Falle Dumba gegen die Beschlagnahme und die Anhaltung des Archibald bei der englischen Regierung Protest einzulegen. Das haben sie nun nicht getan. Durften sie aber aus der Kenntnisnahme des Inhalts der Dumbaschen Note diese Konsequenz ziehen, die sie wirklich gezogen haben? Soll der Vertreter eines auswärtigen Staates niemals die Freiheit haben, Vorschläge seiner Regierung zu machen, die vielleicht der Regierung des Staates, bei dem der Botschafter akkreditiert ist, unbequem erscheinen? Die Amerikaner haben selbst in zwei Fällen dieses Privileg der Meinungsäußerung in diplomatischen Schriftstücken eines Botschafters an seine Regierung in Anspruch genommen. Im Jahre 1864 sandte der Botschafter der Vereinigten Staaten in London an seine Staatsregierung eine lange Reihe von Parlamentsdebatten, welche damals im Londoner Parlament über die Beziehungen Großbritanniens zu den Vereinigten Staaten geführt worden waren. Grund zu diesen Debatten war eine Instruktion, welche der damalige Staatssekretär der Vereinigten Staaten an seinen Londoner Botschafter gesendet hatte. In dieser war die Möglichkeit eines Krieges mit England scharf ins Auge gefaßt worden. Diese Instruktion war mit anderen politischen Dokumenten später offiziell veröffentlicht und dem Kongresse zugänglich gemacht. Daran hatten die Engländer Anstoß genommen, die Vereinigten Staaten bestanden aber auf ihrem guten Recht der Veröffentlichung der Papiere und lehnten jede Verantwortung gegenüber England ab. Noch deutlicher tritt der Schutz des diplomatischen Geheimnisses in einem anderen Fall hervor, der sich 1888 ereignete. Da hatte der Vertreter der Vereinigten Staaten in Cairo John Cardwell in einem Bericht an seine Regierung die Handelsmethoden des griechischen

[1]) Vgl. dazu auch: Englische Parliamentary Papers Misc. Nr. 16 ex 1915.

Volkes in der Levante einer scharfen Kritik unterzogen. Dieser Bericht wurde mit anderen Parlamentspapieren von den Vereinigten Staaten veröffentlicht. Griechenland erhob dagegen Protest. Darauf erwiderten die Vereinigten Staaten: die Regierung des Königs der Hellenen müßte doch einsehen, daß die Berichte der amerikanischen Diplomaten in auswärtigen Ländern für den Gebrauch der heimischen Regierung gemacht würden. Ihre Brauchbarkeit könne nicht begrenzt werden durch das Verbot oder eine Zensur, welche als Gegenstand von Berichten bloß das zulassen wollte, was anderen Regierungen oder Völkern angenehm sei. Das Verlangen der griechischen Regierung, dem Herrn Cardwell einen Rüffel zu erteilen, wurde mit dieser Begründung von den Vereinigten Staaten abgelehnt.

II. Kongresse und Konferenzen

sind Versammlungen von Plenipotentiären (mit Vollmacht zum Abschluß ausgerüsteten Gesandten) unabhängiger Staaten an einem im voraus bestimmten Orte, um gemeinsame Interessen internationaler Art zu erledigen. Ein Unterschied, wie ihn die Vergangenheit zwischen Kongressen und Konferenzen darin zu finden glaubte, daß auf ersteren auch Staatshäupter zusammenkommen können und daß auf ihnen besonders wichtige Angelegenheiten verhandelt werden, ist gegenwärtig unhaltbar. Staatshäupter pflegen überhaupt selten oder gar nicht mehr auf Kongressen zusammenzukommen, und so wichtige Angelegenheiten, wie die Regelung internationaler Schiedsgerichtsbarkeit, sind auf Konferenzen behandelt worden (Haager Konferenzen). Freilich sind auch Organe von internationalen Verwaltungsgemeinschaften (siehe weiter unten § 23) mit dem Namen von Konferenzen ausgestattet. Aber deshalb wird man noch nicht sagen dürfen, daß es Angelegenheiten minderwichtiger Art wären, die hier geregelt werden.

1. Die völkerrechtlichen Vertreter auf Kongressen und Konferenzen. Sie genießen die Immunität von Gesandten. Sie sind nicht bei einem Staate, sondern beim Kongresse oder bei der Konferenz akkreditiert.

Auch die Völkerbundsversammlung oder der Völkerbundsrat stellt bloß eine Gesandtentagung dar. Daher genießen die Vertreter der Bundesmitglieder und die Beauftragten des Bundes in der Ausübung ihres Amtes die Vorrechte und die Unverletzlichkeit der Diplomaten (Art. 7, IV VöS.). Die Vertreter der Staaten sind, trotzdem die Bundesorgane in Genf tagen, nicht bei der Schweiz akkreditiert, aber auch nicht beim Völkerbund, sondern bei dem Gesandtenkongreß, der Völkerbundesversammlung bzw. dem Völkerbundesrat akkreditiert. Das ergibt sich aus folgender Rechtslage. Der Generalsekretär des Völkerbundes hatte im Oktober 1920 der damals tagenden Paßkonferenz des „vorläufigen Verkehrs- und Transitkomitees" die Frage unterbreitet, wer den Mitgliedern des Sekretariats, wenn sie auf Amtsreisen gehen, die diplomatischen Pässe auszustellen habe. Der Vorschlag des Generalsekretärs ging dahin, daß er selbst jene Pässe ausstellen dürfe, so daß diese in den Staatsgebieten aller Bundesmitglieder ohne deren Visum gültig sein sollten.

Die Unterkommission der 2. Kommission der ersten Bundesversammlung trug Bedenken, diesem Vorschlag zuzustimmen, da der Völkerbund kein Staat

sei und daher nicht das Recht der Paßausstellung habe. Sie schlug vielmehr folgendes Verfahren vor, das von der Völkerbundversammlung auch am 15. Dezember 1920 genehmigt wurde: der Generalsekretär stellt den Mitgliedern des Sekretariats und auch den sonstigen Beauftragten des Völkerbundes eine Legitimationskarte aus. Auf Grund dieser Karte wird dem Sekretariatsmitglied von seiner Heimatsregierung durch ihren Vertreter in Genf ein diplomatischer Paß ausgehändigt. Dieser Paß bedarf eines besonderen Visums seitens derjenigen Regierung, deren Territorium der Beauftragte des Völkerbundes betreten will. Das Visum muß auf Verlangen des Generalsekretärs und zwar kostenlos erteilt werden (s. Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1921, S. 248).

Rechtlich unterscheidet man Bevollmächtigte von einfachen Delegierten. Die ersteren haben mehr als einen bloßen Auftrag, wie ihn die letzteren haben. Der Auftrag enthält nur die Ausführung von Instruktionen des Absendestaats, während die Vollmacht die Ermächtigung zur Bindung des vertretenen Staats nach außen bedeutet.

Die sogenannten pleins pouvoirs (Generalvollmacht) stellen nicht bloß den Anspruch auf Teilnahme an der Konferenz her, sondern zugleich auch die Befugnis zur Unterzeichnung von Vereinbarungen. Unter mehreren Delegierten ist in der Regel nur einer Träger der Generalvollmacht und somit als erster Bevollmächtigter seines Staats zugleich der délégué plénipotentiaire. Zuweilen erhält auch der Botschafter am Sitze der Tagung eine außerordentliche Vollmacht zur Teilnahme und heißt dann außerordentlicher Bevollmächtigter. Der zum Kongreß oder zur Konferenz entsendete Vertreter (mitunter auch der Minister des Auswärtigen, der sonst nicht völkerrechtlicher Vertreter ist), heißt ebenfalls außerordentlicher Bevollmächtigter. Die Vollmacht ist immer schriftlich.

2. Das Stimmgewicht[1]) der Staaten auf Kongressen und Konferenzen kann nach doppeltem Maßstabe eingerichtet sein, als Stimmgewicht nach der Stimmberechtigung (voting power) oder als Stimmgewicht nach der materiellen Beitragsleistung (expense basis).

1) Das Stimmgewicht nach der Stimmberechtigung:

α) Das Prinzip der Staatseinheit (state unit). Jeder Staat kann nur als ganzes stimmen und hat nur eine Stimme, doch eine beliebig zu bestimmende Vertreterzahl.

β) Das System der persönlichen Wortführer. Jeder Staat hat nur einen Wortführer, der persönlich seine Stimme abgibt.

γ) Das System der ‚abwechselnden Zusammensetzung' (sogenannte flexible panel). Die Vertretung erfolgt nach einer im voraus bestimmten Einteilung, deren Mitglieder nach einem vereinbarten Ablösungsmodus wechseln.

δ) Das System der einfachen Mehrheit, wie in parlamentarischen Körperschaften.

[1]) Dazu bes.: Myers a. a. O.

II) Das Stimmgewicht nach der Beitragsleistung. Die Beitragsleistung kann entweder eine im Umfang freiwillig übernommene, oder eine gleichmäßig obligatorische oder eine im Verhältnis zulasten der vertretenen Länder festgelegte sein.

Myers gibt für Konferenzen von 45 internationalen Verwaltungsgemeinschaften folgendes statistische Bild (a. a. O. VIII, p. 91).

Voting Power:	
State Unit	18
One representative	5
Flexible panel	5
Majority	1
	29
Expense Basis:	
Voluntary expense units	10
Equality of expenses	4
Expense based on size	7
	21

§ 11. Die Konsuln.

Literatur: Außer den Lehrbüchern des Völkerrechts noch besonders: Miltitz, Manuel des Consuls 5 Bde. (1837—1839); v. König, HB. des deutschen Konsularwesens 1909[7]; Chestes Lloyd Jones, The Consular service of the USt. 1906; Stowell, Le Consul, Pariser Doktordiss. 1909 (vorzüglich); Derselbe Consular Cases & Opinions (1909); Pillaut Manuel de droit consulaire 2 Bde. (1910—1912); Jordan in Revue de droit international 2.ser VIII (1906) 479 ff., 717 ff., Lederle in Niemeyers Ztschr. f. i. R. XXVII (1918) 154 ff.; Über Konsulargerichtsbarkeit im Orient besonders: Martens, Konsularwesen und Konsularjurisdiktion im Orient (aus dem Russ. übers. v. Skerst 1874); Hall, Foreign Power & Jurisdiction §§ 64–85; Lippmann, Die Konsularjurisdiktion im Orient (1898); J. van Oordt, De Nederlandsche Koopman in de lander von den Islam, Leiden (1899); Hinckley, American Consular Jurisdiction in the Orient (1906); M. T. Z. Tyau, The Legal Obligations arising out of Treaty Relations between China and other Powers 1917 Ch. III; Mandelstam, La Justice ottomane dans ses Rapports avec les Puissances étrangères (1911); Derselbe in RGDJP. XIV (1907) p. 5 ff., 534 ff. und XV (1908) p. 329 p. Über die gem. Gerichte in Aegypten: Goudy in LQR. XXIII (1907) p. 409 ff.; Vercamer, La Jurisdiction mixte égyptienne et ses Attributions législatives (1911); Garcia de Herreros, Les Tribunaux mixtes d'Égypte (1915); E. Bolm, Die gemischten Gerichte in Ägypten, Gött. Doktordiss. 1915. Über die Mißstände, die zur Einsetzung der gemischten Gerichte führten besonders: A. Milner, England in Egypt 1899[6] p. 39 ff.

A. Die Konsuln in den Staaten der europäischen Kultur.

1. Der Begriff. Auch der Konsul ist ein völkerrechtlicher Vertreter seines Staates. Vom Gesandten unterscheidet er sich dadurch, daß seine amtliche Wirksamkeit eine Durchbrechung der positiven Funktion des Staatsgebiets des Empfangsstaats ist. Während die amtliche Tätigkeit des Gesandten nur die negative Funktion des Empfangsstaatsgebiets einschränkt, indem sie von diesem aus nach dem Absendestaat sich entfalten darf, schränkt die Tätigkeit des Konsuls die Gebietshoheit des

Empfangsstaats nach innen ein, hebt teilweise den Rechtssatz auf quisquis in territorio (des Empfangsstaats) est etiam de territorio (des Empfangsstaats) auf, nämlich seine Anwendung auf die Staatsgenossen des Konsuls im Empfangsstaate.

Der Konsul ist ein öffentlicher Funktionär, der ernannt ist, um für einen Staat (Absendestaat) im Gebiet und mit Zustimmung eines anderen Staats (Empfangsstaat) zu handeln und amtliche Tätigkeit zu entwickeln.

Er ist demnach auch in gewissem Sinne nicht bloß Beamter des Absendestaats, sondern auch des Empfangsstaats, indem er die amtliche Wirksamkeit der Beamten des letzteren beschränkt oder ausschließt. Deshalb bedarf es von seiten des Empfangsstaats noch einer besonderen Bestallung, die man Exequatur nennt.

Der Absendestaat erteilt dem Konsul seine Bestallung (lettres de provision). Gleichzeitig ersucht er den Empfangsstaat, dem Konsul alle Rechte und Immunität zu erteilen, auf welche der Absendestaat ein Recht auf Grund des Völkerrechts und der besonderen Verträge zwischen ihm und dem Empfangsstaat zu besitzen glaubt. Die lettres de provision werden dann durch den diplomatischen Agenten des Absendestaates, der beim Empfangsstaat akkreditiert ist, diesen letzteren überreicht, damit dieser ihm das Exequatur erteile.

Das Exequatur wird den Lokalbehörden des Empfangsstaats zur Kenntnis gebracht und die Erteilung desselben in den allgemeinen Amtsblättern veröffentlicht. Das Exequatur erteilt das Staatshaupt des Empfangsstaats auf Rat seines Ministers der auswärtigen Angelegenheiten. Das Exequatur kann ohne oder mit Vorbehalt gewisser einschränkender Bedingungen erteilt werden, z. B. daß es nur für einen bestimmten Verwaltungsbezirk gelte. Bei einem Widerspruch zwischen heimatlicher Anstellungsurkunde und Exequatur geht das letztere vor. Denn es steht dem Empfangsstaat zu, den amtlichen Wirkungskreis seiner Beamten — und das ist gewissermaßen auch der Konsul in obigem Sinne — abzugrenzen. Wird diese Abgrenzung in Widerspruch zu bestehenden internationalen Verträgen vorgenommen, so hat der Absendestaat alle völkerrechtlichen Mittel, um solchen Vertragsverletzungen zu begegnen, aber sein Konsul hat kein Mittel, sich eine vom Empfangsstaat in dessen Gebiet nicht gebilligte amtliche Wirksamkeit zu entfalten. Das Exequatur muß, weil er eine Bestallung durch den Empfangsstaat darstellt, nicht unbesehen erteilt werden. Es kann ohne Angabe von Gründen versagt werden (so richtig Stowell a. a. O. 211).

Die Funktion des Konsuls kommt zu Ende durch Tod, Niederlegung des Amts, Abberufung durch den Absendestaat und durch Zurücknahme des Exequatur seitens des Empfangsstaats. Hierfür verlangt man aber die Angabe von Gründen. Die Veränderung der Staatsform des Absende- oder des Empfangsstaats bedeutet auch die Beendigung der Amtstätigkeit des Konsuls. Gewöhnlich wird der seine Staatsform verändernde Staat

die mit Exequatur bereits versehenen Konsuln weiter ihre Ämter versehen lassen; aber eine Rechtspflicht hierzu besteht nicht. Ebensowenig für einen Staat, der aus Teilen eines anderen Staats, welcher das Exequatur erteilt hat, gebildet wird.

Im Jahre 1836 erklärte Belgien, das damals noch nicht von Rußland als selbständiger Staat anerkannt worden war (dies geschah erst 1839!), daß es den russischen Konsul Aegi nicht weiter als solchen ansehen wolle, weil sein Exequatur noch von der holländischen Regierung erteilt worden sei. Trotzdem Belgien in der Folge dem russischen Drängen nachgab und Aegis Tätigkeit weiter zuließ, war es doch in seinem Rechte.

Man unterscheidet Wahlkonsuln[1]) und Berufskonsuln.

a) Die letzteren müssen eine berufliche Ausbildung nachweisen, die ersteren nicht (z. B. § 9, § 7 des deutschen Bundesgesetzes vom 8. Nov. 1867, RGBl. S. 137).

b) Die Berufskonsuln dürfen keinem Nebenerwerb im Empfangsstaat nachgehen, wohl aber die Wahlkonsuln (§ 8f. l. c.).

c) Wahlkonsuln erhalten kein Gehalt, sondern haben einen Anspruch auf Gebühren (§ 10 l. c.). Die Berufskonsuln haben einen Anspruch auf Gehalt (§ 8 l. c.).

Die Rangstufen der Konsularbeamten sind:

a) Generalkonsuln.

b) Konsuln und Vizekonsuln.

c) Konsularagenten. Diese sind eigentlich keine öffentlichen Funktionäre, sondern private Hilfskräfte des Konsuls, von dem sie auch angestellt werden (§ 11 l. c.).

2. Funktionen und Vorrechte. Zu den Amtsobliegenheiten der Konsuln gehört:

a) Die Funktion als Zivilstandsbeamte (§ 13 l. c.).

b) Die Ausstellung öffentlicher Urkunden, falls deutsche Interessen in Betracht kommen (§ 15 l. c.).

---

[1]) Der Name kommt daher, daß sie ursprünglich von den Handelsleuten der eigenen Nationalität im Auslande gewählt wurden.

Über das zahlenmäßige Verhältnis von Wahl- und Berufskonsuln unterrichtet recht anschaulich: B. v. König im Bankarchiv (1911) X Nr. 19.

Es hatten (1910)	Berufskonsulate	Wahlkonsuln
England	210	600
Deutschland	142	640
N.A.Union	304	299
Frankreich	217	633
Niederlande	22	500
Belgien	45	563
Österr.-Ungarn	111	415
Rußland	123	300
Italien	103	690.

c) Die Beglaubigung öffentlicher Urkunden des Empfangsstaats, falls ihnen deren Echtheit und Richtigkeit nachgewiesen ist (§ 14 l. c.).

d) Die Konsuln können als Notare fungieren (§ 16 l. c.), ferner den Nachlaß verstorbener Landsleute versiegeln (§ 18 l. c.).

e) Die Konsuln haben die amtliche Zustellung im Auftrage der Heimatsbehörden an Konnationale ihres Amtsbezirks vorzunehmen (§ 19 l. c.).

f) Sie erteilen Pässe an Konnationale und visieren die Pässe der Fremden, die in den Heimatsstaat reisen (§ 25 l. c.).

g) Sie haben die Pflicht, hilfsbedürftigen Landsleuten im Auslande beizustehen (§ 26 u. 29 l. c.).

h) Sie haben das Recht, mit Genehmigung des Empfangsstaats (und Zustimmung des Reichsministers der auswärtigen Angelegenheiten, vgl. § 20 l. c.) Eide von Konnationalen abzunehmen.

i) Sie haben den Handelsschiffen und Kriegsschiffen der Heimatsflagge Unterstützung zu gewähren (§ 27f. l. c.); aber auch das Recht, von diesen Kriegsschiffen jede Unterstützung ihrer amtlichen Wirksamkeit zu verlangen.

k) Sie können als Schiedsrichter auftreten (§ 21) und haben

l) die Kontrolle der heimatlichen Auswanderer in ihren Amtsbezirken.

Zu den Vorrechten des Konsuls gehört:

a') Die Unüberprüfbarkeit seiner Amtshandlungen durch die Behörden des Empfangsstaats,

b') eine Exemtion von der Strafgerichtsbarkeit. aber nur soweit sie durch besondere Verträge zugestanden ist, mitunter aber bloß eine Exemtion von der Verhaftung. Aber selbst wenn keine solche Exemtion vertraglich vereinbart ist, können sie nur wegen schwerer Rechtsverletzungen vom Empfangsstaat verhaftet werden.

In Zivilsachen darf gegen ihre Person oder ihre Güter keine Zwangsgewalt ausgeübt werden, ausgenommen, wenn sie Staatsangehörige des Empfangsstaats sind.

c') Sie haben für ihre Archive und Amtspapiere das Recht der Unverletzlichkeit.

d') Das Recht, Hoheitszeichen, Waffen und Flaggen ihres Absendestaats zu gebrauchen.

e') Befreiung von einzelnen öffentlichen Lasten des Empfangsstaats, so von den persönlichen Einkommensteuern des Staats oder der Gemeinde, nicht aber von Grund- und Gewerbesteuern, wohl aber Befreiung von der Quartierlast (besonders im Frieden), von Polizei- und Militärlasten, Befreiung von der Zeugnispflicht, mindestens von persönlichem Erscheinen vor Gericht als Zeuge.

Dazu kommt noch die — alle meist nur vertraglich festgelegten

Vorrechte auf ein gleiches Ausmaß hinaufhebende — Generalklausel der meistbegünstigten Nation.

3. Die rechtliche Bedeutung der Meistbegünstigungsklausel in Konsularsachen. Häufig gewähren die Staaten einander vertragsmäßig die Meistbegünstigung in ‚Konsularsachen' (über Meistbegünstigung im allg. s. § 22). Darunter fallen alle Vorschriften, welche sich auf Bestellung und Zulassung von Konsuln, auf ihre Vorrechte sowie auf ihre Funktionen beziehen. Die Verträge können aber auch im einzelnen die Meistbegünstigung aufstellen. Solche Detailmeistbegünstigung kann sich beziehen:

a) auf die Zulassung. Liegt diese auch im freien Ermessen des Empfangsstaats und darf er demnach auch die Orte bezeichnen, an welchen er Konsuln zulassen will oder von denen er sie ausschließen will, so bedeutet die Meistbegünstigung in diesem Fall, daß er den meistbegünstigten Staat nicht schlechter stellen will, als andere Staaten.

Die Formel hierfür ist etwa:

„Die vertragschließenden Teile bewilligen sich gegenseitig das Recht, Konsuln in allen denjenigen Häfen und Handelsplätzen des anderen Teils zu ernennen, in denen Konsuln irgendeines dritten Staates zugelassen werden" (so z. B. unser Handels- und Schiffahrtsvertrag mit Schweden vom 2. Mai 1911, Art. 20, RGBl. 275).

b) Die Meistbegünstigung kann aber auch auf die ‚Vorrechte' sich beziehen oder auf die Vorrechte und Freiheiten oder noch allgemeiner ‚Vorteile' und „Beziehungen".

Eine ziemlich vollständige Aufzählung gibt Art. 20 der Konsularkonvention des Norddeutschen Bundes mit Spanien vom 22. Februar 1870 (RGBl. 99):

„Il demeure convenu, en outre, que les consuls-généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires respectifs, ainsi que les chanceliers, secrétaires, élèves ou attachés consulaires, jouiront dans les deux Pays de toutes les exemptions, prérogatives, immunités et privilèges qui sont accordés ou seraient accordés aux agents de la même classe de la nation la plus favorisée.

c) Schließlich kommt die Gewährung der Meistbegünstigung in Beziehung auf die dienstlichen Funktionen in Betracht.

Beispiel: Art. 26 unseres Konsularvertrages mit Bulgarien vom 29. September 1911 (RGBl. 1913, S. 435): „Jeder der vertragschließenden Teile verpflichtet sich, den Konsularbeamten des anderen Teils unter der Bedingung der Gegenseitigkeit außerdem alle Amtsbefugnisse zuzugestehen, die er einer dritten Macht für deren Konsularbeamte gleicher Art und gleichen Ranges zugestanden hat oder zugestehen wird."

B. Die Konsuln und die Konsulargerichtsbarkeit im nahen und fernen Orient.

I. Der Ursprung der Konsulargerichtsbarkeit. Die Ansicht der Völkerrechtslehrer geht meist dahin, daß diese Kapitulationen in der Hauptsache der Geringschätzung ihren Ursprung dankten, mit welcher der Koran und der türkische Herrscher den Ungläubigen behandelten. In Wirklichkeit lag die Sache freilich anders. Mohammed war ein prak-

tischer Staatsmann und schrieb selbst im Koran vor (9. Sura, 29. Vers), daß alle Nichtmuselmanen, die unterworfen würden, in Frieden leben möchten unter muslimischer Gerichtsbarkeit, vorausgesetzt, daß sie Tribut (charadsch) zahlten. Und Māwardī, der berühmte Staatsrechtslehrer des Islam, schrieb in seinem Buche „Ahkām-as-sultanija" um 1050 n. Chr. (ed. Enger 1853, p. 252, Satz 7—9): „Wenn die Ungläubigen untereinander Streit haben über ein Recht und sie gehen zu ihrem Richter, so sollen sie daran nicht gehindert werden. Gehen sie jedoch vor unseren Richter, so urteilt er unter ihnen nach dem Recht des Islam." Es ist also falsch, zu sagen, der Islam habe aus Geringschätzung die Gerichtsbarkeit über Ungläubige verschmäht. Im Gegenteil, er nimmt sie unter gewissen Voraussetzungen für sich in Anspruch. Eine andere Meinung unserer Völkerrechtslehrer leitet die Konsulargerichtsbarkeit aus dem mittelalterlichen Personalitätsprinzip ab. Aber das reicht nicht aus, zu erklären, weshalb die Konsulargerichtsbarkeit durch eigene Landsleute gesichert wird. Denn auf Grund des mittelalterlichen Personalitätsprinzips war die Notwendigkeit nur gegeben nach dem Recht der Heimat beurteilt zu werden, die Gerichtsbarkeit lag aber in den Händen des Richters des Aufnahmestaats oder einem gemischten Gerichte. Die Konsulargerichtsbarkeit unterscheidet sich aber hierin gerade von den gemischten Gerichten, daß sie nur Konnationale der Gerichtsunterworfenen zur Gerichtsbarkeit heranzieht, nicht etwa auch noch Angehörige anderer Staaten oder gar des Aufenthaltsstaats. Diese eigene Gerichtsbarkeit durch Konnationale findet sich schon in der byzantinischen Zeit. Schon im Jahre 912 n. Chr. hatte, wie die Chronik des Nestor berichtet, der Herrscher von Byzanz mit den Warägern einen Vertrag abgeschlossen, wonach diese Vorfahren der Russen, Nordleute, nach ihrem Rechte die Gerichtsbarkeit in Konstantinopel üben durften. Umgekehrt sollte auch der russische Herrscher in Rußland den Griechen ein gleiches Privileg einräumen. Der Islam hat aber, wie auch in anderen Punkten (s. meinen Musta'min, Berlin 1920, S. 73ff.), sein Völkerrecht nach dem Vorbild des byzantinischen Rechts gestaltet und hat in sogenannten amīr al hadsch das Prototyp eines Konsulrichters in fremden Landen geschaffen.

Dieser Führer der Pilgerkarawanen nach Mekka hat folgende Funktionen (s. Māwardī a. a. O. ed. Enger, p. 186f.):

„8°. Er schlichtet Differenzen und tritt als Vermittler in Streitigkeiten (sc. zwischen den Mekkafahrern seiner Karawane) auf. Aber er fällt kein Urteil, es wäre ihm eine solche Prärogative besonders aufzutragen, in welchem Falle er für seine Fähigkeit zu solchem Richteramte besonders verantwortlich ist. Dann darf er Urteile fällen zwischen den Parteien (sc. den Mekkafahrern). Kommt die Karawane in eine Stadt, wo sich ein Richter (hākim) findet, so darf dieser alles tun, was der Führer der Pilger . . . Für den Fall von Streitigkeiten zwischen den Pilgern und Bürgern der Stadt hat der Richter der Stadt allein die Kognition.

9°. Der Amīr al hadsch bringt diejenigen zur Ordnung, welche von ihr abweichen und belegt die Delinquenten mit Arbiträrstrafen, aber diese dürfen nicht das Maß der durch das heilige Gesetz vorgeschriebenen überschreiten, es wäre denn, daß er auch dazu ermächtigt ist . . . Wenn er aber in eine Stadt kommt, wo ein Richter ist, um die durch das heilige Gesetz vorgeschriebenen Strafen auf die Einwohner zu legen, so unterscheidet man: Ist die strafbare Handlung vor dem Betreten der Stadt geschehen, so ist der Führer der Pilgerkarawane besser zur Auferlegung der Strafe qualifiziert als der Befehlshaber der Stadt (wāli). Wenn aber die strafbare Handlung nach Betreten der Stadt geschehen ist, so ist der besser qualifizierte der Wāli."

In der Zeit der Kreuzzüge übernahmen die Kreuzfahrer dieses Vorbild und so entstanden die Pilgerkonsuln und Konsuln auf See (s. darüber Schaube, Handelsgeschichte der romanischen Völker, 1906, S. 210, 611, passim besonders aus späterer Zeit: Heyd, Geschichte des Levantehandels II, 1878, S. 466; für die Kreuzfahrerzeit in England: Nicolas, History of the Royal Navy I [1843] 87). Sie sind die Vorläufer der später dauernd mit Konsulargerichtsbarkeit ausgestatteten Konsul-Richter. Nur, weil hier islamisches Vorbild befolgt wurde, erklärt es sich, weshalb die Islamstaaten sich diese ‚Richter' der ‚Franken' gefallen ließen.

Namentlich in der Levante, Ägypten und in dem übrigen am Mittelmeer gelegenen Nordafrika war es üblich, solche Jurisdiktionsprivilegien den venetianischen und genuesischen Konsuln einzuräumen. Die Türken trafen also diese Konsulargerichtsbarkeit an, als sie Byzanz im Jahre 1453 besetzten. So erteilte Sultan Mohammed der Eroberer gleich nach dem Fall von Konstantinopel den Genuesen folgendes Privileg: „Ich, Großherr, Großemir, Mohammed-Bey usw. schwöre zu Gott auf die 7 Varianten des Korans, welchen wir bekennen, daß ich den Bewohnern von Galata ihr Recht und ihre Freiheiten gewähre . . ." Den Venetianern erteilte Mohammed im Jahre 1454 die vertragliche Zusicherung: „Die Signoria von Venedig mag frei einen Bailo (Konsul) nach Konstantinopel entsenden mit dem Gefolge entsprechend der Gewohnheit, der frei sein soll zu herrschen und zu regieren und die Rechtspflege zu verwalten zwischen Venetianern aller Klassen, und der Sultan wird den Pascha oder Serasker (obersten Militärbefehlshaber) von Rumelien auffordern, dem Bailo, wenn er es wünscht, alle nötige Hilfe zu geben, um seine Funktionen auszuüben." Ein ähnliches Privileg wurde dem Patriarchen von Konstantinopel, als dem Haupt der griechischen Nation (Millet Baschi), erteilt. Mit der Zeit erlangten auch andere Nationen (Millet) solche Privilegien.

Das in der Konsulargerichtsbarkeit miteingeschlossene Personalitätsprinzip traf bei den Türken um so günstigeren Boden an, als auch ihre Rechtslehre dem Staate eine nur persönliche Grundlage, nicht Territorialgrundlage gab. Dieser Staat, an dessen Spitze das geistlich-weltliche Oberhaupt, der Chalif, stand, war eine Gemeinschaft von Gläubigen, der ein Ungläubiger als Staatsmitglied nicht angehören konnte. Im Jahre 1528 gewährte Sultan Soliman II. den Franzosen ähnliche Privilegien, wie sie die Genuesen und Venetianer schon hatten. Ebenso den Kaufleuten von Katalanien. Namentlich im Jahre 1535 wurden durch Vertrag den Franzosen die Vorrechte gewährt, welche man später Kapitulationen nannte. Im Jahre 1740 wurden die inzwischen erweiterten Privilegien der Franzosen in Vertragsform zusammengefaßt und sind dann auf dem Wege der Meistbegünstigungsklausel auch anderen Nationen

zuteil geworden. In harten Kämpfen hat dann die Pforte im Jahre 1856 und 1867 eine leichte Einschränkung dieser Vergünstigungen mit Erfolg vorgenommen.

Im Jahre 1917 gab das Deutsche Reich durch die Reichsverträge mit der Türkei (Dr. d. RT. Nr. 755 ex 1914—17) seine Zustimmung zur einseitigen Aufhebung der Kapitulationen, welche die Türkei vorgenommen hatte. Ein solch einseitiges Vergehen der Türkei war unzulässig (s. unten II) und wurde auch von den übrigen Mächten nicht anerkannt, weshalb die Kapitulationen teils zugunsten anderer Mächte bestehen blieben, aber nicht mehr zugunsten des Deutschen Reichs.

II. Die Rechtsgrundlage der Konsulargerichtsbarkeit. Diese ist für die Vertreter des Islams und seiner religiösen Rechtslehrer die vom Imām (Chalifen) den Ungläubigen gewährte vertragsmäßige Konzession (ṣulḥ), die jeweils nach Ablauf der Vertragszeit gekündigt werden kann. Die europäischen Mächte haben aber wiederholt den gegenteiligen Standpunkt vertreten, wonach die Rechtsgrundlage der Konsulargerichtsbarkeit das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht und Verträge sind.

Beispiel: Nach seiner Unabhängigkeit hatte Griechenland (etwa seit 1829) versucht, selbst die Vorteile der Kapitulationen für sich in der Türkei durchzusetzen. Der Vertrag von Kalindscha vom 27. Mai 1855 hatte Griechenland diese Vorteile gebracht. Der griechisch-türkische Krieg von 1897 hob diesen Vertrag auf. Die Türkei wollte Griechenland gegenüber die Konsulargerichtsbarkeit nicht mehr zugestehen. Diese Forderung der Türkei wurde von den Großmächten als Friedensvermittlern zurückgewiesen, vielmehr wurde im Friedensvertrag von 1897 (Art. 9, 11, 15) festgesetzt, daß das System der Kapitulationen zugunsten Griechenlands auf alle Fälle fortdauere, daß jedoch eine Konsularkonvention zwischen beiden Staaten innerhalb 3 Monaten abgeschlossen werden sollte, um die Übelstände, die bisher aufgetaucht waren, zu beseitigen. Sollte diese Konsularkonvention nicht zustande kommen, so hätten die Vertreter der Großmächte in Konstantinopel auf Anrufen einer der beiden Parteien durch Schiedsspruch die streitigen Punkte zu erledigen. Letzteres ist nun tatsächlich am 2. April 1901 geschehen. In einem Memorandum vom 25. Mai 1897 hatten die Großmächte gegenüber der türkischen Ansicht, daß der Krieg die griechisch-türkischen Konsularbeziehungen und der Vertrag von Kalindscha von 1855 beseitigt hätte, den Satz festgelegt: „En ce qui concerne les traités entre la Turquie et la Grèce, les gouvernements des grandes puissances sont d'avis que, si les traités existant entre deux belligérents sont, en principe, annulés par l'état de guerre et demandent à être renouvelés, certains privilèges et immunités ont été concédés aux sujets hellènes en vertu d'arrangements conclus avec les grandes puissances et ne sauraient, en conséquence, être atteints par la rupture des relations entre la Turquie et la Grèce (vgl. dazu: Politis, La Convention Consulaire Gréco-Turque, 1903).

Ein anderes Beispiel: Als im Jahre 1912 die Türkei versuchte, die kapitulationsmäßigen Zolltarifsätze aus eigener Machtvollkommenheit zu erhöhen und hierbei den Standpunkt der Kapitulationen als „Konzessionen" zu vertreten, wurde ihr dies von den Großmächten als völkerrechtswidrig verwehrt. Denn die auf Kapitulationen gegründeten Rechtsverhältnisse seien völkerrechtliches Gewohnheitsrecht (s. Heidborn, Droit public de l'Empire Ottoman III/IV).

Daraus ergibt sich eine wichtige Folge: Eine von dem durch Kapi-

tulationen belasteten Islamstaat vorgenommene Aufhebung ist unzulässig, selbst wenn sie mit Zustimmung einer Kapitulationsvorrechte genießenden Macht erfolgt (vgl. auch Ri. di dir. int. IX p. 3ff.).

Deshalb wurde im Vertrage der Türkei mit Österreich-Ungarn von 1908 und im Friedensvertrag von Ouchy zwischen der Türkei und Italien von 1911 nur das Versprechen aufgenommen, sich für die Aufhebung der Kapitulationen einzusetzen, nicht aber wurden die Kapitulationen für die vertragschließenden Großmacht aufgehoben.

Nur mit Zustimmung aller beteiligten Großmächte (die Vereinigten Staaten einbegriffen) würde die Aufhebung der Kapitulationen zulässig sein, an sich hat jede einzelne europäische Macht nicht bloß das Recht, sondern auch die Pflicht, die Konsulargerichtsbarkeit schon mit Rücksicht auf die anderen Mächte aufrechtzuerhalten (De Louter II, 87). Denn, wie wir noch weiter sehen werden: jede beteiligte europäische Macht beansprucht, daß der europäische Schuldner ihrer Staatsangehörigen vor dem Konsulargericht des Beklagten (nicht vor dem Eingeborenengerichte!) sein Recht suche und finde.

III. Der territoriale und der persönliche Umfang der Konsulargerichtsbarkeit.

Der heutige Umfang der Konsulargerichtsbarkeit umfaßt:

1. Das ehemalige Gesamtgebiet der Türkei (ausgenommen das Gebiet von Palästina und anderen Mandatsländern, s. oben S. 60);
2. Marokko, Abessinien;
3. Persien;
4. China, Siam.
5. Bulgarien;
6. Ägypten.

Hier ist das System der Kapitulationen gemildert durch die Einsetzung der sogenannten gemischten Gerichte seit 1876. Das Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes vom 16. September 1875 (abgedruckt von Fleischmann, Völkerrechtsquellen 1905, S. 138ff.) sieht die Einrichtung von solchen Gerichten, die aus Eingeborenen-Richtern und den Richtern europäischer Nationen (auf Vorschlag der letzteren, d. i. der Großmächte, Art. 5 l. c.) bestehen, vor. Es sind dies drei Gerichte erster Instanz zu Kairo, Alexandria und Mansurah und der Appellhof in Alexandria. Die Gerichte erster Instanz haben die Zuständigkeit von Zivil-, Handels- und Strafgerichten. In Zivil- und Handelsstreitigkeiten sind sie kompetent (Art. 9 l. c.), wenn diese Streitigkeiten sich zwischen Eingeborenen und Fremden und Fremden verschiedener Nationalität außerhalb des Personalstatuts ergeben, ferner ausschließlich kompetent für Streitigkeiten über Grundeigentum zwischen Eingeborenen und Fremden und Fremden untereinander (auch derselben Nationalität!). Die gemischten Gerichte sind ägyptische Landesgerichte, nicht internationale Gerichte. Die Konsulargerichtsbarkeit besteht daneben und außerdem (s. Fleischmann VöRQ. 139[9]):

a) für Statussachen, d. i. Personenstand, Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit, Ehe, Erbfolge, Vormundschaft,

b) für Zivilrechtsstreitigkeiten unter den Angehörigen des gleichen Staates, außer Grundbesitzstreitigkeiten,

c) Strafsachen, ausgenommen die Aburteilung leichter Polizeiübertretungen und dann Anklagen wegen der Delikte, welche gegen die Magistratur der gemischten Gerichte oder vor dieser Magistratur verübt sind,

d) für die Konsuln, ihre Familie, Personal, Gefolge,

e) für gewisse Anstalten, die als Schutzbefohlene des Konsuls gelten.

Deutschlands Konsulargerichtsbarkeit hat in Ägypten durch den Versailler Friedensvertrag ein Ende genommen. An Stelle der deutschen ist die englische Konsulargerichtsbarkeit getreten (Art. 149 des Versailler Friedensvertrags).

Deutschlands Konsulargerichtsbarkeit außerhalb Aegyptens ist heute (zum Teil schon durch die oben genannten Rechtsverträge mit der Türkei von 1917) vor allem aber durch den Friedensvertrag von Versailles von 1919 aufgehoben:

1. für das ehemalige Gesamtgebiet der Türkei (Art. 155 Vers. Vert.),
2. für Bulgarien (Art. 155, vgl. auch Art 175 des Vertrages von Neuilly),
3. für Marokko (Art. 142 Vers. Vertr.),
4. für Siam (Art. 135 Vers. Vertr.),
5. für Ägypten (Art. 147 Vers. Vertr.),
6. für China (aufgehoben durch den Friedensvertrag mit China vom 20. Mai 1921, Art. III, s. RT. Nr. 2209 ex 1921.).

Der persönliche Umfang der Konsulargerichtsbarkeit umfaßt:

a) Staatsbürger des kapitulationsberechtigten Staats. Dahin gehören für das Gebiet der Türkei auch diejenigen vormals türkischen Untertanen, welche sich in der Türkei ihrer Nationalität zugunsten der Staatsangehörigkeit des kapitulationsberechtigten Staats begeben haben (Hinckley a. a. O. 79). Doch steht die Praxis der Großmächte auf dem Standpunkt, solche Personen, die sich nach ihrer Naturalisation durch eine kapitulationsberechtigte Macht weiter innerhalb der exterritorialen Jurisdiktion aufhalten und mit der eingeborenen Bevölkerung vermischen, dieser Exterritorialität verlustig gehen zu lassen. Geborene Staatsangehörige der Kapitulationsmächte behalten ihre Extraterritorialität auf alle Fälle (Hinckley a. a. O. p. 90). Das Privileg der Exterritorialität ist das des Kapitulationsstaats, nicht seiner Bürger, daß der letztere auf Geltendmachung des Privilegs nicht verzichten kann (Hinckley p. 91).

b) Die sogenannten Schutzbefohlenen einer Kapitulationsmacht. Darunter sind nicht bloß (wie Fleischmann, Der Maskatfall im Werk vom Haag I, 423 meint) diejenigen zu verstehen, welche im Verhältnis zum Beschützer, wie Diener und Herr zueinander stehen, sondern auch Mitglieder eines europäischen Staats, der keine eigene Konsulargerichtsbarkeit besitzt (wie heute z. B. die Schweiz, s. Hinckley p. 88ff.; früher die Niederlande vor ihrer 1. Kapitulation von 1612, s. van Oordt a. a. O. S. 23ff.).

Das Recht der Verleihung der Flagge einer Kapitulationsmacht an Eingeborene bewirkt nicht ohne weiteres, daß diese Schutzbefohlene

jener Macht werden (so entschieden vom Haager Schiedshof im Jahre 1905 im sogenannten Maskat-Falle, s. Werk vom Haag a. a. O. I, 409).

IV. Der sachliche Umfang der Konsulargerichtsbarkeit.

Er umfaßt:

1. Die Freiheit von der Zivilgerichtsbarkeit (einschließlich der freiwilligen Gerichtsbarkeit, aber mit Ausschluß der Streitigkeiten um liegendes Gut), ferner die Freiheit von der Kriminalgerichtsbarkeit des Kapitulationsstaats.

In der Türkei herrscht das System, wonach folgende drei Gruppen von Rechtsstreitigkeiten zu unterscheiden sind:

Streitigkeiten der Ausländer derselben Nationalität untereinander, Streitigkeiten der Ausländer verschiedener Nationalität untereinander und Streitigkeiten zwischen Ausländern und Türken. Auf Grundlage der Kapitulationen haben die ausländischen Konsulargerichte in der Türkei die ausschließliche Gerichtsbarkeit in Streitigkeiten ihrer Staatsgenossen. Nur Rechtsfragen, welche liegendes Gut betreffen, und Streitigkeiten über Pachtzins gehörten vor die ottomanischen Gerichte. Auch die Kriminalgerichtsbarkeit steht den Konsulargerichten über ihre eigenen Landsleute zu. Die Verhaftung dieser Ausländer erfolgte durch die Kavassen, die jedem Konsulat beigegeben waren. Die französischen Konsuln nehmen für sich auch das Recht der Ausweisung ihrer Staatsgenossen in Anspruch. Die türkische Polizei muß sich sehr hüten, Ausländer zu fassen und die Konsularbehörden sind nur geneigt, bei schweren Delikten zuzugreifen. Aber auch, wenn Fremde verschiedener Nationalität miteinander in Streit gerieten, ist dessen Schlichtung weniger durch die Kapitulationen als durch lange Übung den Konsulargerichten des Beklagten oder Beschuldigten überantwortet. Die Pforte versuchte im Jahre 1881 die Jurisdiktion in den Fällen an sich zu ziehen, wo Ausländer Delikte setzten, welche die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit des türkischen Staats bedrohten. Sie berief sich hierbei auf Art. 52 des Vertrags von 1740 mit Frankreich, wonach bloß Dispute (Riza), nicht aber Delikte der Konsulargerichtsbarkeit vorbehalten waren. Es half nichts. Die ausländischen Mächte blieben bei ihrer Ansicht. Nur in Streitigkeiten zwischen den Ausländern und den türkischen Untertanen gewann sich die Pforte, anläßlich ihrer Gerichtsreformen von 1840, 1847, 1850, 1860, 1867 und 1879 wenigstens teilweise ihre Gerichtsbarkeit zurück.

Der Rechtszustand ist nun bis in die neueste Zeit folgender geblieben: Die Polizeigerichte der Türkei sind zuständig, um mit Unterstützung eines Dragomans jeden Ausländer, der ein Verbrechen oder ein Vergehen gegen einen türkischen Untertanen oder gegen den türkischen Staat begangen hatte, abzuurteilen. Die türkischen Gerichte (Nizzamieh), haben alle Grundeigentumsstreitigkeiten, Pachtzinsfragen und dergleichen ohne Zuziehung des Dragomans zu entscheiden sowie alle Zivilstreitigkeiten zwischen Ausländern und Türken, sofern die Streitsumme nicht höher ist als 1000 Piaster. In diesem Falle muß aber der Dragoman zugezogen werden. Außerdem gibt es besondere Handelsgerichte, allerdings nicht in allen Teilen der Türkei, welche aus drei türkischen Richtern und zwei ausländischen Beisitzern bestehen. Der Dragoman muß immer zugezogen werden. Ihre Kompetenz liegt auf dem Gebiete der Handelssachen und der Zivilstreitigkeiten zwischen Türken und Ausländern, sofern die Streitsumme mehr als 1000 Piaster beträgt. Im übrigen unterliegen alle Ausländer der türkischen Gerichtsbarkeit, ohne Zuziehung des Dragomans, wenn sie mehr als 9 Stunden

entfernt von der Konsularbehörde wohnten. Der größte Mißstand ist die Zuziehung des Dragomans, der nicht etwa bloß als Dolmetsch fungiert, sondern ohne dessen Vollstreckungsklausel keine Zwangs- oder Urteilsvollstreckung vorgenommen werden durfte.

Nimmt man noch dazu, daß die ausländischen Mächte nicht bloß für ihre Staatsangehörigen, sondern auch für ihre Schutzbefohlenen (s. oben S. 52 religiösen Gemeinschaften, Klöster u. dgl. m.) die Konsulargerichtsbarkeit in Anspruch nahmen, daß sie ferner aus der den Ausländern zugesicherten Unverletzlichkeit der Briefschaften die Einrichtung eines besonderen Postdienstes folgerten, daß prinzipiell ohne Zuziehung des Konsuls keine Haussuchung und dergleichen vorgenommen werden darf, so wird man ermessen können, welcher Albdruck auf der Türkei lastet.

2. Das Recht des Konsuls zu Polizeiverordnungen über seine Landsleute und die Schutzbefohlenen seines Staats.

3. Die Freiheit von der Besteuerung insbesondere die Begrenzung der Zollhoheit des kapitulationspflichtigen Orientstaats.

Ein interessantes Beispiel hierfür sind die chinesischen Seezölle (vgl. dazu Hinckley a. a. O. 137ff.). Im Jahre 1853, als Shanghai von den Taiping-Rebellen genommen war, baten die chinesischen Behörden die Konsuln der Großmächte (Großbritannien, Frankreich, Union), die Zolleinnahmen des Hafens zu überwachen. Die Überwachung wurde so gut ausgeführt, daß durch Vertrag von 1858 dieses System in allen offenen Häfen (= Vertragshäfen, die vertragsmäßig den europäischen Nationen geöffnet waren) eingeführt wurde. Es wurde damals das Amt eines Generalinspektors der Seezölle geschaffen und 1862 einem Engländer, Robert Hart, übertragen, welcher den chinesischen Seezolldienst organisierte. Dieser Dienst, dem viele Ausländer angehören, besteht nur für die großen Auslandsschiffe, für die chinesischen Dschunken und die von ihnen verfrachteten Güter sind nur die chinesischen (heimischen) Zollbehörden kompetent. Die Exterritorialität jener Zollerhebung besteht erst seit 1868 (Hinckley S. 237ff.): Alle Streitigkeiten, die sich aus der Erhebung der Seezölle von Ausländern und ausländischen Gütern ergeben, werden von einem Beamten des Seezolldienstes und dem Konsul derjenigen Nation, der der Importeur angehört, erledigt. Können sich diese beiden nicht einigen, so entscheiden die ihnen vorgesetzten Behörden in Peking. Nach den Abmachungen von 1902 (Rules) sollen Streitigkeiten über Schätzung und Klassifizierung von Zollgebieten, welche vor dem Eingang in das chinesische Zollgebiet nicht verkauft worden sind, einer Behörde überwiesen werden, die aus drei Mitgliedern besteht: einem Beamten des Seezolldienstes, einem vom Konsul der Nation des Importeurs bestellten Kaufmann, und einem Kaufmann, welcher am Platze vom ältesten Konsul der anderen Nationen bestellt wird. Die Behörde entscheidet mit Stimmenmehrheit. Ist die Unterschätzung weniger als 7½% des Wertes vom eingeführten Gut, so werden die Kosten des Verfahrens von dem Seezolldienst getragen, wenn mehr, vom Importeur. Beträgt die Unterschätzung 20% oder mehr, so wird ein Zuschlagszoll erhoben (4faches jenes Betrages, um welchen der Importeur die Staatskasse durch Unterschätzung zu benachteiligen versucht hatte). Während Verstöße gegen die Zollregulative mit Geldstrafe bedroht sind, für welche das Konsulargericht des Beschuldigten zuständig ist, werden schwere Fälle der Zolldefrauden vom chinesischen Staate (Seezolldienst) bestraft durch Konfiskation von Schiff oder Gut oder beider. Liegt umgekehrt eine Beschwerde eines Ausländers gegen die Zollbehörde vor, so wird die Sache von einem

hohen Funktionär der chinesischen Regierung, einem Auslandsbeamten und einem Beamten des Seezolldienstes untersucht. Ergibt sich hierbei ein Verschulden auf seiten der Zollbehörde, so trägt den Schaden der chinesische Staat. Sonst muß der Beschwerdeführer die Kosten der Untersuchung tragen. Die Binnenzölle (sogenannte Likin) sind seit 1902/3 abgelöst durch einen Zuschlag, welcher zu den Seezöllen geschlagen wird und das 1½fache des letzteren beträgt.

V. Die Aufhebung der Kapitulationen.

Sie erfolgt gewöhnlich durch Vertrag:

a) wenn eine europäische Macht ein bloßes staatsrechtliches Protektorat (ohne Inkorporation!) über den Orientstaat gewinnt (z. B. Tunis 1881) oder ein Verwaltungsmandat in den orientalischen Gebieten erhält (Bosnien-Herzegowina, Cypern, s. gewisse Mandatsländer oben § 6);

b) wenn ein Orientstaat sich selbständig macht von seinem islamischen Oberherrn und in dieser Selbständigkeit von den europäischen Mächten anerkannt wird (z. B. Rumänien, Serbien seit 1878).

Krieg mit dem kapitulationspflichtigen Orientstaat bringt aber die Konsulargerichtsbarkeit nicht zum Erlöschen (s. oben unter II).

Ipso jure geht die Konsulargerichtsbarkeit unter in jenem Teil des Orientstaats, der einer europäischen Macht als Kolonie einverleibt wird (z. B. Madagaskar 1896, Korea seit 1911, Zanzibar 1890, Togo 1899).

Hingegen ist festzuhalten, daß ein ehemals selbst der Konsulargerichtsbarkeit unterworfener Teil eines Orientstaats seinerseits nach Erlangung der Unabhängigkeit in dem Gebiet seines ehemaligen Herrn Konsulargerichtsbarkeit erwerben kann (so Griechenland s. oben S. 104, Japan und Siam in China).

VI. Konsularbezirksgemeinden oder Settlements im fernen Osten[1]).

Das Vorbild dieser sind die sogenannten Échelles du Levant, welche zuerst von den Franzosen als nationale Munizipalitäten seit Ende des 18. Jahrhunderts im nahen Osten eingerichtet wurden. Diese Munizipalitäten waren Personalverbände, die der Konsul jeder Nation um sich versammelte mindestens einmal jährlich (über diese Échelles s. noch Rey, De la protection diplomatique et consulaire dans les Échelles du Levant & de Barbarie, Paris 1897, p. 415ff. und Hinckley a. a. O. 73).

Die Settlements im fernen Osten, namentlich in China und früher in Japan, sind ebenfalls Personalverbände. Bis zum Versailler Frieden (Art. 130, 132) hatten auch wir solche Settlements in Tientsin und Hankau, während Franzosen und Engländer sie in allen Vertragshäfen (darüber s. oben S. 108) besitzen.

In den Vertragshäfen und namentlich in Schanghai übt China die Gebiets-

[1]) Vgl. dazu Hinckley a. a. O. 163ff.; dazu außerdem ältere Literatur: Dennys & Mayers, Treaty Ports of China & Japan, London 1867; D. W. Smith, European Settlements in the Far East, London 1900.

hoheit aus. Die Settlements sind nicht etwa nach Art von Kiautschou, Weihaiwei, Port Arthur u. a. Pachtverhältnisse im Sinne von Gebietsübertragungen, sondern sie ruhen auf dem Personalprinzip, nicht auf dem Territorialprinzip. Die Fremden besitzen nämlich innerhalb der ihnen zugewiesenen Settlements nur Extraterritorialitätsrechte. Für ihre Person unterstehen sie dem eigenen Konsulargerichte, welches hier mit einem weitgehenden Polizeiverordnungsrecht ausgestattet ist. Außerdem hat jedes Settlement eine Gemeindeverfassung[1]). Während aber sonst mit jeder Gemeindeverfassung auch eine Gebietshoheit verbunden ist, handelt es sich hier bloß um Personenkreise, nicht um Gebietskorporationen. Diese Personenkreise sind nach Nationalitäten gegliedert, also reine Personenverbände. Sie bestehen in Vertragshäfen, namentlich in Schanghai seit 1845, als England sein Settlement einrichtete.

Daß sie bloß Personenverbände sind, ist in der Völkerrechtspraxis wiederholt zur Anerkennung gelangt, namentlich aber auch in dem französisch-englischen Zwischenfall von 1898/1899 (s. französisches Gelbbuch: Chine 1898/99 Nr. 100, 115, 122, 123 und Lémonon, L'Europe et la politique britannique 1912², p. 150f.). Es handelte sich um die Erweiterung der französischen Konzession, welche vom internationalen Verwaltungsrat und vom diplomatischen Korps in Schanghai gebilligt worden war. Diese Erweiterung des französischen Settlement war damals deshalb notwendig geworden, weil in seiner Nähe ein Friedhof der Chinesen um die Pagode von Ning Po eingerichtet worden war, welcher die französische Konzession im Südwesten gesundheitlich gefährdete. Man vereinbarte deshalb mit China, daß die Teile der französischen Konzession, welche miteinander an die Pagode grenzten, von Frankreich aufgegeben werden sollten, Frankreich aber dafür als Entschädigung andere Teile als Niederlassungszone erhalten sollte. In diesem Augenblick erhob (Ende des Jahres 1898) Lord Salisbury Einspruch gegen dieses Abkommen und protestierte vor allem gegen die Ausdehnung des französischen Settlements, weil es auf diese Weise sich auch über britisches Eigentum erstrecken würde. Gemeint waren die britischen Handelsfaktoreien, die auf diesem Gebiete, welches den Franzosen abgetreten werden sollte, bereits errichtet worden waren (Gelbbuch a. a. O. Nr. 115, S. 74). Mit Recht machte damals Delcassé als Minister des Auswärtigen darauf aufmerksam, daß englische Untertanen bereits in der französischen Konzession alten Umfangs sich niedergelassen hätten und daß insbesondere die Gewährung eines Settlements, selbst wenn dieses eine Munizipalverfassung besitze, noch keineswegs die Abtretung eines Gebietsteils am Yangtse bedeute, wie dies die Engländer behauptet hatten. Diese hatten sich nämlich auf einen zwischen ihnen und China abgeschlossenen Vertrag vom 9.—24. Februar 1898 berufen, wonach China keiner anderen Macht als Großbritannien irgendeinen Gebietsteil im Yangtsebassin abtreten dürfte.

Indem die französische Regierung damals darauf hinwies, daß die Erweiterung eines Settlements keine Gebietsübertragung bedeutet, hat sie ein für allemal der Theorie vorgebaut, daß die Settlements mehr seien als bloße Personalverbände. Schließlich kam es auch zu einer Verständigung zwischen Frankreich und England, wonach England zwar seinen Widerspruch gegen die Erweiterung des französischen Settlement zurückzog, dafür aber die Zusicherung erhielt, daß alle englischen Untertanen innerhalb des französischen Settlements vom englischen Konsulat in Schanghai registriert werden sollten, und daß alle Muni-

[1]) Deutsches Reichsgesetz vom 3. Juni 1905 (RGBl. S. 541).

zipalverordnungen der französischen Kolonie, sofern sie auch Engländer beträfen, vom englischen Konsul in Peking genehmigt werden müßten: ein deutlicher Beleg dafür, daß die Settlements bloß Personenverbände, nicht Gebietskörperschaften sind.

Gleichwohl bestand auch während des Weltkriegs die Neigung der Engländer, die Settlements als Territorialverbände anzusehen und den Krieg auch in unsere Settlements zu tragen.

Im Verhältnis zueinander sind die Settlements bloß Personalverbände. Sind sie es aber auch in Verbindung miteinander gegenüber der chinesischen Staatsgewalt? Da ist nun festzustellen, daß die chinesische Staatsgewalt die Territorialgewalt in den Settlements darstellt. Die Verträge von 1843—1858, auf denen sie beruhen, schaffen nämlich nur bevorzugtes Privateigentum der sich niederlassenden Ausländer gegenüber der chinesischen Staatsgewalt, begründen also ihr gegenüber nur Privatrechtstitel in einem bestimmten Areal, welche diesen chinesischen Gebietsteil von der chinesischen Gebietshoheit nicht befreien.

Der gewöhnliche Wortlaut der Verträge besagt:

„Grounds and houses the rent or price of which is to be fairly and equitably arranged for . . . shall be set apart by local officers in communication with the Consul; and the number of houses built, or rented will be reported annually to the said local officers by the Consul for the information of their respective Viceroys and Governors; but the number can not be limited, seeing that it will be greater or less according to the ressorts of merchants." Abgesehen von diesem Wortlaut ergibt sich auch wegen des Rechtssatzes, wonach Staatsgebietsabmachungen nicht von Lokalbehörden Chinas, wie hier, erfolgen dürfen (s. Hinckley a. a. O. 171f.), daß es sich bei Begründung der Niederlassungen nicht um Abmachungen über Gebietshoheit, sondern um die Begründung von Privatrechtstiteln handelt.

Nichtsdestoweniger hat sich in der Staatspraxis eine Abschwächung der Territorialgewalt Chinas in den Settlements vollzogen, die sich an folgenden Punkten zeigt:

1. Die von einer Nation innerhalb ihres Settlements zugelassenen Nichtchinesen, aber auch die Chinesen, müssen sich den von dieser Nation aufgestellten Niederlassungsregulativen unterwerfen (s. Hinckley a. a. O. 169).

2. Gibt eine Nation das Settlement auf, weil der Territorialstaat sich von den Kapitulationen befreit, so bleiben die Privatrechtstitel und ihre Steuerfreiheit trotzdem aufrecht (s. der Japan-Streit, entschieden vom Haager Schiedshof 1905 und darüber von Martitz, Werk vom Haag I, 341ff., ferner Art. 132 des Versailler Friedensvertrags:

(I) Deutschland erklärt sich mit der Aufhebung der von der chinesischen Regierung zugestandenen Verträge einverstanden, auf denen die deutschen Niederlassungen in Hankau und Tientsin zurzeit beruhen.

(II) China, das in den Vollbesitz seiner Souveränitätsrechte über die besagten Gebiete wieder eintritt, erklärt seine Absicht, sie der internationalen Niederlassung und dem Handel zu öffnen. Es erklärt, daß die Aufhebung der Verträge, auf denen die Niederlassungen zurzeit beruhen, nicht die Eigentumsrechte von Angehörigen der alliierten und assoziierten Mächte berühren soll, welche Grundstücke (lots) in diesen Niederlassungen innehaben.").

3. Es existiert für jedes Settlement insbes. für Shanghai eine Muni-

zipalität (Gemeindeorganisation) der Staatsgenossen jener Nation, welche das Settlement innehat (Hinckley a. a. O. 241ff.).

4. Kommunallasten müssen auch von den Angehörigen jener Nation, welcher das Settlement nicht gehört, getragen werden.

5. Ein gemischter Gerichtshof ist für den Fall eingerichtet, wenn Chinesen innerhalb des Settlements straffällig geworden sind. Ein chinesischer Richter spricht das Urteil nach einheimischem Rechte. Das Urteil muß aber von dem Konsul jener Nation, deren Angehörige mit dem Straffall als Beschädigte in Verbindung stehen, approbiert werden.

Verlangt die chinesische Regierung die Bestrafung des chinesischen Übeltäters, der im Settlement ein Asyl gesucht, so erfolgt seine Auslieferung, wie wenn auch sonst vom Staatsgebiet in die „Fremde" ausgeliefert wird (s. Supao-Fall 1903 bei Hinckley a. a. O. 173f.).

6. Die Settlements verbleiben für den Fall, daß China mit einer Settlementsmacht Krieg führt, neutral (s. Hinckley p. 173). Infolgedessen werden Angehörige der kriegführenden Nation, die im Settlement aufgegriffen werden, wegen Spionage an China nicht ausgeliefert (s. Hinckley a. a. O. 176).

§ 12. Andere völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten (insbesondere: Internationale Kommissionen, das Heer im friedlich besetzten Gebiet, das Staatsschiff, das Kriegsschiff).

Literatur im Text.

I. Internationale Kommissionen[1]).

Die Theorie des Völkerrechts vertritt den Standpunkt, daß an sich ins Ausland entsendete Kommissionen ihrer Staaten, welche diese nicht völkerrechtlich vertreten, keinen Anspruch auf Immunität haben. Dahin gehören z. B. die Kommissionen, welche bloß das Interesse von Privaten vertreten, wie z. B. die Kommission zur internationalen Kontrolle der Finanzen eines ausländischen Staates. Diese vertreten bloß die Gläubiger des Auslandsstaats. Dahin gehören auch die Ausstellungskommissionen, welche die Aussteller und ihre Interessen im Auslande vertreten. Wo hingegen der repräsentative Charakter einer solchen Kommission in völkerrechtlichem Sinne gegeben ist, da gebührt den Mitgliedern derselben die Immunität der Gesandten, auch ohne daß sie besonders vertragsmäßig zugesichert worden wäre.

Beispiele hierfür sind aus neuester Zeit:

I. Die militärischen Kommissionen zur Überwachung der Abrüstung Deutschlands in Gemäßheit des Versailler Friedensvertrags (Art. 203ff.). Daß diese Überwachungskommissionen (der interalliierte Heeresüberwachungsausschuß, der interalliierte Marineüberwachungsausschuß) repräsentativen Charakter haben, sagen z. B. Art. 208, I u. Art. 209, I mit folgenden Worten: „Der interalliierte (Heeres- oder Marine)überwachungsausschuß vertritt die Regierungen

[1]) Vgl. dazu Delpèch in RGDJP. VIII (1901) p. 152ff. (mit Belegen aus der französischen und belgischen Spruchpraxis); Ozanam a. a. O. p. 70f.; van Praag a. a. O. 491.

der allierten und assoziierten Hauptmächte bei der deutschen Regierung in allem, was die Durchführung der militärischen Bestimmungen betrifft.

II. Die sogenannten internationalen Plebiszitkommissionen (z. B. nach Art. 87, Art. 95, Art. 109). Sie vertraten die Absendestaaten, denn abgesehen davon, daß sie internationale Streitkräfte zur Durchführung ihrer Ziele besaßen, hatten sie auch noch Regierungsfunktionen an Stelle der vorherigen Staatsgewalt in den Abstimmungsgebieten.

III. Die Regierungskommission des Saarbeckens. Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbundes, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des Saarbeckens (Art. 49, I Vers. Fr. Vertr.).

„Die Regierung des Saarbeckens wird einem den Völkerbund vertretenden Ausschuß übertragen" (§ 16 der Anlage zu Art. 50 des Vers. Vertr.).

Der repräsentative Charakter der Kommission ergibt sich aus dem Wortlaut und der Tatsache der Regierungsfunktion.

IV. Die internationale Rheinlandkommission (s. über diese noch weiter unten). Sie hat, zum Unterschiede von den vorher genannten Kommissionen, die ausdrücklichen vertragsmäßig zugestandenen (Art. 3b des Rheinlandabkommens), diplomatischen Vorrechte und Freiheiten.

II. Das Heer im friedlich besetzten Auslande[1]).

Die friedliche Besetzung von ausländischem Staatsgebiet unterscheidet sich von der occupatio bellica (über diese s. § 27) durch folgende Merkmale:

1. sie ist immer nur vorübergehend, kann allerdings aber auch in eine dauernde Annexion übergehen, wie das Beispiel von Bosnien-Herzegowina (an Österreich-Ungarn), Zypern (an England: Friedensvertrag von Sèvres, Art. 116), des Dodekanesos zeigt (an Italien durch den Friedensvertrag von Sèvres, Art. 122; aber zu Griechenland geschlagen nach dem Übereinkommen zwischen Italien und Griechenland vom 10. August 1920; die Friedenskonferenz von Lausanne von 1922/23 sollte ihr näheres Schicksal bestimmen);

2. sie ist immer nur friedlich, d. h. nicht auf dem Grunde der Kriegsgesetze durchführbar. Der Okkupant und der besetzte Staat behandeln einander nicht als Feinde im völkerrechtlichen Sinne;

3. die Staatsgewalt des besetzten Staats ist völlig eingeschränkt, aber niemals ganz zurückgedrängt, wie bei der occupatio bellica;

4. der Okkupant begründet seine Gewalt nicht wie bei der occupatio bellica auf bloße Macht, sondern auf einen Rechtstitel, gewöhnlich Vertrag.

Die Präzedenzfälle. Auch die friedliche militärische Besetzung hat ihre zahlreichen Präzedenzfälle. Schon am Ausgang des 18. Jahrhunderts hat die Armee der französischen Republik durch solche friedliche militärische Besetzungen die Politik verfolgt, sich mit einem Kranz von Schwesterrepubliken zu umgeben und zur Sicherung dieser neuerstandenen, mitunter recht künstlichen Produkte sich in deren Gebiete eine „friedliche", militärische Besetzung vorzubehalten. So wurde in den Jahren 1795—1810 die batavische Republik

[1]) Statt aller R. Robin, Des Occupations Militaires en dehors des Occupations de guerre, Paris 1913 (hier auch andere Literatur).

von Frankreich „friedlich besetzt". Im Jahre 1796 wurde durch den Vertrag von Paris die Republik Piemont okkupiert gehalten, in dem gleichen Jahre das Gebiet der Republik Genua. Im Jahre 1797 folgte die Besetzung der Republik Venedig und der päpstlichen Staaten, im darauffolgenden Jahr die der zisalpinischen Republik, deren Besetzung sogar bis 1814 dauerte, zu gleicher Zeit die Besetzung der Schweiz, die mit Unterbrechungen ebenfalls bis 1814 währte u. a. m.

Napoleon, der, wie Albert Sorel nachgewiesen hat, die auswärtige Politik der Republik nur fortgesetzt hatte, nahm u. a. 1807 die „friedliche" Besetzung Preußens vor (Vertrag von Tilsit vom 9. Juli 1807 und Konvention vom 12. Juli 1807, unterzeichnet zu Königsberg). Diese Besetzung muß man deshalb als eine friedliche bezeichnen, weil sie bis 1813 dauerte und während dieser Zeit Napoleon und Preußen sich im Friedenszustand befanden. Preußen unterzeichnete auch während dieser Zeit, d. h. während der französischen Okkupationszeit, das Offensiv- und Defensivbündnis mit Frankreich vom 24. Februar 1812. Nach dem Sturze Napoleons und nach Begründung der heiligen Allianz wurden von dieser oder in ihrem Auftrag von einzelnen Großmächten „friedliche" Besetzungen kleinerer Staaten, die als Herde von Umsturzbestrebungen bekannt waren, durchgeführt. Hierher gehört, abgesehen von der Besetzung Frankreichs durch die Alliierten in den Jahren 1815—18, die Besetzung der beiden Sizilien und Piemonts durch die österreichischen Truppen im Jahre 1821, die Besetzung der Iberischen Halbinsel, durch die Franzosen und Engländer zwischen 1823 bis 1828 und 1830—1848, die Besetzung der Halbinsel Morea durch die französischen Truppen zwischen 1828—33, die Besetzung der Donaufürstentümer durch Rußland zwischen 1829—1836, die Besetzung der päpstlichen Staaten durch österreichische und französische Truppen in den Jahren zwischen 1831 und 1848, die Besetzung der Freistadt Krakau durch Österreich von 1836 bis 1848 u. a. m.

Übergehen wir einige Formen friedlicher Besetzungen, die sich zum Schutze des neuerwachten Nationalitätenprinzips in den Jahren 1848—1870 geltend machen (Donaufürstentümer 1856; Schleswig-Holstein!), und behalten wir im Auge, daß die Besetzung französischer Gebiete durch deutsche Truppen von 1871—73 auf Grund der Konvention von Rouen (16. März 1871) sich vollzog, so kommen seit 1873 eine Reihe friedlicher Besetzungen bis in die neueste Zeit vor, welche dem Zwecke der Kolonisation dienen. Hierher gehört die Besetzung von Bosnien und Herzegowina durch Österreich-Ungarn (1878—1909), Zyperns (1878—1919), von Tunis durch Frankreich (Bardo-Vertrag von 1881), die Besetzung Ägyptens durch England 1882, die Besetzung des Hafens von Schantabun (Siam) durch Frankreich 1893, die englische Expedition nach Tibet und die Besetzung des Chumbitals durch die Engländer 1904, die Besetzung der Mandschurei durch die Russen (1900—1907), die Besetzung Koreas durch die Japaner (1904—1910), die Besetzung von Oudjida, Casablanca und Chaouja, Teilen marokkanischen Staatsgebiets in den Jahren 1907—1912 und die Besetzung des Rifgebiets durch die Spanier 1908—1912. Alles das waren „friedliche" Besetzungen. Bald hatten sie den Zweck, das besetzte Staatsgebiet gegen äußere Feinde zu schützen, bald sicherten sie einen bereits abgeschlossenen Friedensvertrag (so z. B. Italiens Okkupation des Dodekanesos), oder die Besetzung des Rheinlands, bald waren sie Vorbereitungen für eine dauernde Annektion.

Die Staatsgewalt des besetzten Staats leidet gewisse Einschränkungen:

1. In Beziehung auf die Gesetzgebung. Theorie und Praxis des Völkerrechts geben dem Okkupanten das Recht zur Erhaltung der

nötigen Ordnung und Sicherheit seiner Armee Gesetze zu erlassen (einschließlich der Erklärung des Belagerungszustandes). Vertragsmäßig kann natürlich ein Plus festgesetzt sein.

Ein solches Mehr ist zwar durch das Rheinlandabkommen von 1919 (s. Vogels, Das Rheinlandabkommen, Bonn 1920, S. 21ff.) nicht gegeben. Doch hat es sich die Rheinlandkommission im Verordnungswege angemaßt.

Die „Hohe Rheinlandkommission" besteht aus vier Mitgliedern oder Vertretern Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten (Nr. 12 des Rheinlandabkommens). Diese Kommission hat das Recht zu Verordnungen mit Gesetzeskraft, „soweit dies für die Gewährleistung des Unterhalts, der Sicherheit und der Bedürfnisse der Streitkräfte der alliierten und assoziierten Mächte nötig ist" (RhA. § 3a).[1]) Nach der sogenannten Gesetzgebungsverordnung der Rheinlandkommission vom 10. Januar 1920 hat diese (Art. 7) die Prüfung der deutschen Gesetze und Verordnungen, welche im Rheinland Geltung haben sollen; und zwar erstreckt sich die Prüfung nur darauf, ob jene deutschen Gesetze und Verordnungen dem Unterhalt und der Sicherheit oder den Bedürfnissen der Besatzungstruppen nicht abträglich sind. Die gedachten Vorschriften treten in den besetzten Gebieten 10 Tage nach ihrer Registrierung bei der „Hohen Kommission" in Kraft, es sei denn, daß diese vorläufig oder endgültig dagegen Einspruch erhebt. Die Rheinlandkommission behält sich unter Umständen auch eine spätere einstweilige Außerkraftsetzung vor (Art. 8, I, II der cit. VO.).

2. Betreffs der Rechtsprechung gilt der Grundsatz des Völkerrechts, daß das Heer, welches mit Zustimmung des Auslandsstaats in dessen Gebiet sich aufhält, sich gleichsam als dessen Vertreter im Auslande befindet (van Praag, p. 492ff.) und daher immun ist.

Schon Bartolus soll gesagt haben (s. Hall, Intern. Law. 1917, p. 196ff.): „quod licet quis non habet territorium, si tamen habeat potestatem in certas personas, propter illas personas dicitur habere territorium." Die Einwendung von Beling (Exterritorialität, S. 143), daß die einzelnen Heeresglieder doch über den Rahmen ihrer Repräsentation (z. B. bei Schlägereien) hinaus außerhalb der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats bleiben, verkennt, daß nicht das einzelne Mitglied des Heeres, sondern das Heer als Einheit im Auslande Repräsentant seines Staats ist und deshalb, um diese Einheit zu erhalten, eben auch das einzelne Mitglied des Heeres außerhalb der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats ist, sofern es mit den anderen taktisch zusammenwirkt, aber auch nur dann.

Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht schafft die Immunität nur für den Fall, daß das Heer als taktische Einheit handelt, nicht für das

[1]) Wenn die Rheinlandkommission die hierdurch festgelegten Schranken ihrer Gesetzgebungsmacht überschreitet, so hat der deutsche Richter kein Recht ihren Verordnungen die Rechtsgültigkeit abzusprechen. Denn sie sind gleich dem Gesetzgebungsakte des Reichs und wie diese einem materiellen Prüfungsrechte des Richters nicht zugängig (a. Ansicht: C. Heyland in Z. f. VöR. XII, 44ff.). Unberührt hiervon bleibt das Recht des Reichs, solche Überschreitung der Verordnungsgewalt seitens der Rheinlandkommission als völkerrechtliches Delikt auf dem diplomatischen Wege oder durch völkerrechtliche Aktionen zu verfolgen (s. darüber IV. Abschnitt des II. Teils).

einzelne Mitglied des Heeres. Jedoch können Okkupationsverträge darüber hinausgehen.

So bestimmt Art. 3d des RhA.:

„Die Streitkräfte der alliierten und assoziierten Mächte und die ihnen zugeteilten Personen, die von den kommandierenden Generälen der Besatzungsarmeen einen Paß auf Widerruf erhalten haben, sowie sämtliche von diesen Truppen angestellten oder in ihren Diensten befindlichen Personen unterstehen ausschließlich den Militärgesetzen und der Militärgerichtsbarkeit dieser Truppen."

Der Gerichtsbarkeit des besetzenden Heeres unterliegen die Bewohner des besetzten Gebietes nur dann, wenn sie die Sicherheit und das Eigentum des besetzenden Heeres gefährden. Gegenüber dieser Gerichtsbarkeit, wenn sie begründet ist, gelten keine vom okkupierten Staate gewährten Immunitätsprivilegien (z. B. Abgeordnetenprivilegien), da sie nur persönliche Strafausschließungsgründe sind, die innerstaatlich bedeutsam, völkerrechtlich aber bedeutungslos sind und die Besatzungsbehörden nicht verpflichten (s. den Notenwechsel darüber; DrRT. No. 5494 ex 1920—3).

Dieses völkerrechtlich gebilligte Prinzip hält auch das Rheinlandabkommen aufrecht (Art. 3c). Die Gerichtsverordnung der Rheinlandkommission geht aber beträchtlich weiter, indem sie einerseits in Strafsachen die Verletzungen von Verordnungen der Rheinlandkommission vor die Zuständigkeit der Militärgerichte der Besatzungstruppen zieht (Art. 2 § I) und in Zivilsachen sich das Recht vorbehält, Sachen oder Kreise von Sachen, die „mit Rücksicht auf die besonderen Umstände, unter welchen sie sich darbieten, oder mit Rücksicht auf die Eigenschaft der Prozeßpersonen der deutschen Gerichtsbarkeit entzogen und der Verfolgung durch die nachstehend vorgesehenen Gerichte der Hohen Kommission vorenthalten werde, oder der in anderer Weise nach den Anordnungen der Hohen Kommission behandelt werden müssen". Tür und Tor für eine „Kabinettsjustiz der Hohen Kommission" sind dadurch geöffnet!

3. Betreffs der Verwaltung gilt grundsätzlich, daß der Okkupant die Lokalbehörden im okkupierten Gebiet ruhig ihres Amtes walten läßt und nicht in deren Amtskreis einzugreifen versucht.

Nur wenn die Okkupation mit einem Verwaltungsmandat verbunden ist, wie die Bosniens und der Herzegowina durch Österreich (auf Grund des Art. 25 des Berliner Vertrags: „Die Provinzen B. und H. werden von Österreich-Ungarn besetzt und verwaltet") oder die Zyperns durch England (Art. 1, II des Bündnisvertrags zwischen England und der Türkei vom 4. Juni 1878: S. M. J. le Sultan consent en outre d'assigner l'Isle de Chypre, pour être occupée et administrée par elle (sc. l'Angleterre") wird solcher Eingriff dem Völkerrecht entsprechen.

Im Rheinland sollen zwar die sogenannten Kreisdelegierten der Rheinlandkommission bloß die Verbindungsagenten zwischen den deutschen Behörden und der Bevölkerung einerseits und den militärischen Besatzungsbehörden andererseits bilden (Vogels a. a. O. I, 27, II, S. 17). Nichtsdestoweniger sind ihnen eine Reihe von Verwaltungsaufgaben zugewiesen, die über den Rahmen einer bloßen Vermittlung hinausgehen.

Zeitungen, Druckschriften usw., welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gefährden oder die Sicherheit oder das Ansehen der Hohen

Kommission oder der Besatzungstruppen zu beeinträchtigen geeignet sind, können verboten und beschlagnahmt werden, gegebenenfalls durch unmittelbaren Befehl der Kreisdelegierten (Vogels a. a. O. I, 9; II, 74f.).

Politische Versammlungen, ihr Gegenstand und die Liste ihrer Veranstalter sind 48 Stunden vorher den Kreisdelegierten anzuzeigen. Der Kreisdelegierte kann sie überwachen lassen und auflösen, falls die Erörterungen sich auf Gegenstände erstrecken, die in der Anzeige nicht enthalten waren oder, falls Unruhen ausbrechen sollten. Die Abhaltung politischer und aller sonstigen Versammlungen kann jederzeit untersagt werden (Vogels I, 94; II, 76).

Streitigkeiten über das gewerbliche Arbeitsverhältnis werden folgendermaßen behandelt: Arbeitnehmer der Eisenbahn, der Reparaturwerkstätten, der Telegraphen-, Telephon- und Postverwaltung, der Kohlenbergwerke, der Schiffahrt, der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke dürfen keinen Ausstand beginnen, bevor nicht die nach deutschem Gesetz zuständige Schlichtungsbehörde angerufen worden ist. Die Entscheidung dieser Behörde muß innerhalb acht Tagen ergehen. Sie kann durch Berufung bei der Interalliierten Kommission angefochten werden. Diese Berufung wird vor ein Schlichtungsamt gebracht, bestehend aus einem Vorsitzenden, zwei Mitgliedern und vier deutschen Beisitzern, nämlich je zwei Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Die Mitglieder werden von der Kommission ernannt. Auch das Schlichtungsamt entscheidet innerhalb acht Tagen. Erst nach Inanspruchnahme dieses Instanzenzuges oder acht Tage nach einer besonderen Anzeige an den Kreisdelegierten der Kommission darf ein Ausstand begonnen werden. Diese Vorschriften gelten sinngemäß auch für Aussperrungen und können durch die Rheinlandkommission auf jedes andere Unternehmen als die zuvor erwähnten ausgedehnt werden (Vogels II, 98f.).

4. Interessant ist die Frage, was Rechtens ist, wenn die friedliche Besetzung mit der Konsulargerichtsbarkeit im besetzten Gebiet zusammenstößt oder gar mit einer nachfolgenden occupatio bellica zusammentrifft. Man wird entscheiden:

a) Die Konsulargerichtsbarkeit ist stärker als die friedliche Besetzung eines Landes und geht dieser vor.

b) Die occupatio bellica ist stärker als die friedliche Besetzung desselben Staatsgebiets und geht dieser vor.

Im Casablancafall, wo die Konsulargerichtsbarkeit mit der friedlichen Besetzung des ausländischen Staatsgebiets zusammenstieß, war demnach zu entscheiden, daß die Ausländer, die sich unter dem Schutze der Konsulargerichtsbarkeit ihres Staates befinden, nicht der fremdländischen Militärgerichtsbarkeit des Besetzungsstaats unterworfen sind (s. von Bar, im Werk vom Haag II, S. 22ff.).

Der andere Fall, daß die friedliche und kriegerische Besetzung ein- und desselben Auslandsteils durch verschiedene Mächte zusammentraf, ereignete sich während des Krieges.

Ein interessantes Problem des Völkerrechts stand hier zur praktischen Entscheidung. Im März 1915 erhob die griechische Regierung in London und Paris dagegen Einspruch, daß die Flotte der Verbündeten, die vor den Dardanellen tätig war, griechische Inseln als Stützpunkte ihrer kriegerischen Operationen verwendete. Es kamen namentlich die Inseln Lemnos, Tenedos und Thasos in Betracht. Diese waren durch die Londoner Konferenz von 1913 als der Türkei zugehörig erklärt worden. Griechenland führte dort nur das Recht

der militärischen Besetzung aus dem letzten Balkankrieg fort, gewissermaßen zur Garantie der Erfüllung der gegen die Türkei durchgesetzten Forderungen. Da erhob sich die Frage, ob das Recht und die Pflicht der griechischen Neutralität sich auch auf diese Gebiete der friedlichen Besetzung seitens Griechenlands erstrecke, oder ob, wie England behauptete, jene Inseln als türkisches Staatsgebiet den kriegerischen Maßnahmen der Verbündeten unterlägen. Die Völkerpraxis hat bisher, soweit man sehen kann, keinen ähnlichen Fall aufgebracht, und die Bücher des Völkerrechts schweigen auch darüber, wie über so vieles andere, was der Weltkrieg auf die Tagesordnung setzte. Die Antwort mußte sein: die kriegerische Besetzung drängt die friedliche zurück. Und so ist in der Praxis verfahren worden. Das Gebiet war eben türkisches Staatsgebiet und wurde dadurch, daß die Macht der friedlichen Okkupation neutral war, nicht auch neutral.

III. Das Kriegsschiff und das Staatsschiff[1]).

Das Kriegsschiff ist ein völkerrechtlicher Vertreter des Staates, dessen Flagge es führt. Gegen diese völkerrechtlichen Vertreter können nur dieselben Zwangsmittel angewendet werden, wie gegen die diplomatischen Vertreter ihrer Staaten: Beschwerden beim Heimatsstaat ev. zwangsweise Entfernung aus dem fremden Gebiet des Aufenthaltsstaats.

Wann ein Schiff Kriegsschiff ist, darüber kann das Völkerrecht nur einen ungefähren Begriff geben (Perels, Das öff. Seerecht 1903, S. 53): „Jedes zum Ressort einer Kriegsmarine gehörige, einem militärischen Befehlshaber unterstellte Schiff mit militärisch-organisierter Besatzung." Aber in erster Linie kommt das Landesrecht in Betracht. Die Indienststellung als Kriegsschiff ist der entscheidende, auch für das Ausland maßgebende Akt. Dieser darf vom Auslande nicht weiter auf seine Richtigkeit nachgeprüft werden, sondern muß für das Ausland maßgebend bleiben.

Da kommt zunächst der sogenannte Exchange-Fall in Betracht (Pitt Cobbett[8], I, 251ff.). Das amerikanischen Eigentümern gehörige Schiff „Exchange" wurde im Jahre 1810 von Napoleon gegen das Völkerrecht gekapert und unter dem Namen Balaon in die französische Kriegsflotte eingereiht. Als das Schiff später in den amerikanischen Hafen von Philadelphia einlief, klagten seine ursprünglichen Eigentümer auf Rückgabe des Schiffs. Der oberste Gerichtshof der Union wies in letzter Instanz die Klage ab, da es sich gewissermaßen um ein fremdes Kriegsschiff handelte. So sehr erschien der Akt der fremdländischen (französischen) Indienststellung maßgebend, daß das Gericht sich gar nicht in die Untersuchung einließ, ob dieser fremde Rechtstitel den ursprünglichen amerikanischen Rechtstitel habe brechen dürfen (das Gericht sagte: „As to a contention that it was the duty of the Court to inquire whether the title of the original owners had been extinguished, by an act recognised as valid by the municipal law, it was held that the ship must be considered to have come into American territory under an implied condition, that, while necessarily within it and demeaning herself in a friendly manner, she should be altogether exempt from the local jurisdiction").

---

[1]) Literatur: Hall Intern. Law[7] 205; Gerd Feine, Die völkerrechtliche Stellung der Staatsschiffe 1922, wo auch andere Literatur zu finden ist. Neuestens auch Mc Nair in Br. Year Book of Int. Law 1921/2 p. 68ff.

Ein anderer Fall, der hierher gehört, ist der von Norwegen durch seine Proklamation vom 13. Oktober 1916 verhängte U-Boot-Bann.

Norwegen konnte zunächst seine Proklamation vom 13. Oktober, durch welche es seine Gewässer gegen U-Boote sperrte, nicht etwa auf Art. 9, II des XIII. Haager Abkommens stützen, welcher lautet: „Doch kann eine neutrale Macht den Zutritt zu ihren Häfen und ihren Reeden einem Kriegsschiff untersagen, das sich den von ihr ergangenen Aufforderungen und Anweisungen nicht gefügt oder die Neutralität verletzt hat", denn die norwegische Regierung hatte in der Presse wie im Parlament wiederholt erklärt, daß sie keinen Anlaß habe, anzunehmen, die deutschen U-Boote hätten norwegische Küstengewässer als Operationsbasis gebraucht. Auch war die Proklamation gegen alle U-Boote, nicht bloß gegen die Deutschlands, gerichtet. Dadurch suchte allerdings die norwegische Regierung das Ansehen der Unparteilichkeit zu gewinnen. Wäre sie unparteiisch gewesen, dann wäre ihr Art. 9, I zu Hilfe gekommen, wonach eine neutrale Regierung alle „Bedingungen, Beschränkungen oder Verbote, die sie für die Zulassung von Kriegsschiffen . . . in ihre Häfen, Reeden oder Küstengewässer" erlassen darf, wofern sie jene Bedingungen oder Verbote auf beide Kriegführenden gleichmäßig anwendet.

Aber auf Grund dieser Ermächtigung, die ihr die Haager Akte gab, durfte sie nur alle Kategorien von Kriegsschiffen ausschließen. Sie durfte nicht eine einzelne Gattung herausheben, namentlich, wenn diese Gattung ausschließlich von einer Kriegspartei verwendet wurde. Denn dadurch maßte sie sich ein Recht an, über die Verwendung von Kriegsschiffen einer Kategorie im Rahmen der Flottenmacht eines Kriegführenden ein Urteil zu sprechen. Das war ein Eingriff in die Souveränität des deutschen Staates, der über seine Machtmittel selbst zu befinden hat. Die norwegische Note entzog ferner — und das ist das Hauptgravamen — den U-Booten den Charakter von Kriegsschiffen. Der Art. 9, I gab ihr nur das Recht zu Verboten von Kriegsschiffen. Was ein „Kriegschiff" ist, sagt allein jedes Landesrecht durch seinen Verwaltungsakt der Indienststellung. Die norwegische Regierung durfte nicht neue Regeln über die Beurteilung aufstellen, was „Kriegsschiff" ist oder nicht ist. Das aber tat sie durch ihre Proklamation. Die Vereinigten Staaten hatten daher mit Recht auf die Note der Entente, welche an sie dasselbe Ansinnen stellte, wie an Norwegen, geantwortet, daß sie sich durch niemand die Art und die Regeln für die Behandlung von U-Booten vorschreiben lassen.

Nur wenn das Landesrecht schweigt oder im Einzelfall der Frage aus dem Wege gehen will, ob ein Schiff ein Kriegsschiff sei, stellt subsidiär das Völkerrecht Normen für die Beurteilung des Charakters als Kriegsschiff auf.

Angeregt durch Mißbräuche der russischen Flotte während des russisch-japanischen Krieges (1904) bestimmt das VII. Haager Abkommen von 1907 über die Umwandlung von Kauffahrteischiffen in Kriegsschiffe:

1. Kein Kauffahrteischiff, das in ein Kriegsschiff umgewandelt ist, hat die mit dieser Eigenschaft verbundenen Rechte und Verpflichtungen, wenn es nicht dem direkten Befehle, der unmittelbaren Aufsicht und Verantwortlichkeit der Macht, deren Flagge es hißt, unterstellt ist.

2. Die in Kriegsschiffe umgewandelten Kauffahrteischiffe müssen die äußeren Abzeichen der Kriegsschiffe ihres Heimatlandes tragen.

3. Der Befehlshaber muß in Staatsdiensten stehen und von der zuständigen Staatsgewalt ordnungsgemäß bestellt sein. Sein Name muß in der Rangliste der Kriegsmarine stehen.

4. Die Mannschaft muß den Regeln der militärischen Disziplin unterworfen sein.

Wir haben also für diesen Fall, wo ein landesrechtlicher Konstitutivakt der Indienststellung als Kriegsschiff fehlt, drei Begriffsmerkmale festgehalten, die für den Begriff des Kriegsschiffes maßgebend sind: Zugehörigkeit zum Ressort der Marine, Befehlshaber in Staatsdiensten, Mannschaft unter militärischer Disziplin.

Die Eigenschaft des völkerrechtlichen Vertreters kommt dem Kriegsschiff als Einheit von Schiff **und** Mannschaft zu. Unrichtig ist es daher, das Kriegsschiff eine exterritoriale Sache zu nennen (wie dies Beling, Exterritorialität, S. 176 tut).

Diese Einheit zeigt sich insbesondere darin, daß das Schiff ohne die Mannschaft die Privilegien der Exterritorialität ebensowenig hat, wie die Mannschaft ohne das Schiff (z. B. das Schiff kentert und auf dem Floß, aus den Schiffstrümmern verfertigt, bleibt die gesamte Mannschaft; der Kapitän hat die Eigenschaft eines Staatsorgans nur, wenn er an Bord des Schiffes landet).

Der Doppelnatur dieser völkerrechtlichen Einheit des Vertreters (Schiff und Mannschaft) entsprechen auch die beiden Privilegien, welche dem Kriegsschiff zukommen:

a) Das Asylrecht an Bord des Kriegsschiffes, das dem ausländischen Aufenthaltsstaat gegenüber Staatsgebiet des Staates bleibt, dessen Flagge es führt.

b) Die Exterritorialität der Mannschaft, sofern ihre Akte sich an Bord des Schiffes vollziehen und keine Wirkung in den ausländischen Aufenthaltsstaat ausstrahlen.

Tritt letzteres aber ein, so ist die Besatzung des Kriegsschiffs den Normen des ausländischen Aufenthaltsstaates unterworfen. (z. B. bei Kollisionen: Schadensersatzpflicht oder Salvage), der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates aber nur soweit, als keine zwangsweise Durchsetzung notwendig wird, so daß bloß gerichtliche Feststellungen vorgenommen werden (Fall der „Constitution" [1879] bei Hall[7] p. 107, Fall des Schiffes Jassy [1906] 75. LR. NS. Prob. 93).

Die Staatsschiffe, die nicht Kriegsschiffe sind, wie z. B. Postschiffe, Zollkutter usw., sind **nicht** völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten, sondern bloß ausländisches Staatseigentum und nur als solches der Beschlagnahme des Aufenthaltsstaates und seiner Gerichtsbarkeit, wie der ausländische Staat selbst (s. oben S. 7f., 17), entzogen. Nun wissen wir, daß diese Exekution wegfällt, wenn der ausländische Staat ein Gewerbe (Handel) treibt. Dann unterliegt er der ausländischen Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats (s. oben S. 85). In dieser Rechtslage befindet sich das Staatshandelsschiff. (Übereinstimmend: Walton in Journal of the Society of Conperative Legislation, 3rd. series II [1920] 252.)

So sagte der Reichsminister des Innern in der Sitzung des Reichstags vom 19. November 1921, S. 5148 A: „Um mit einer größeren Schwierigkeit in diesem Verkehr zu beginnen, so nimmt die russische Sowjetrepublik, wie auch der Herr Interpellant hier heute wieder mitgeteilt hat, für alle ihre Staatshandelsschiffe das Prinzip, das Vorrecht der Exterritorialität in Anspruch.

Ich möchte dem Herrn Interpellanten gerade mit Bezug auf das, was er aus Liszts Völkerrecht vorgelesen hat, sagen, daß die Frage, ob Staatshandelsschiffe exterritorialiter zu behandeln sind, nach dem Völkerrechte bis heute vollkommen unklar und nicht gelöst ist. Das Völkerrecht kennt Kriegsschiffe, die das Vorrecht der Exterritorialität genießen. Es kennt Handelsschiffe, auf denen der Repräsentant seiner Staatshoheit fährt, und die dadurch exterritorial werden. Aber das Staatshandelsschiff, das die Sowjetrepublik ausgebildet hat, ist ein vollkommenes Novum, das völkerrechtlich noch gar nicht erfaßt ist. Ich bin überzeugt, Herr Kollege Plettner, daß, wenn demnächst etwa ein Sowjetkriegsschiff von Kronstadt auslaufen und in den westlichen Staaten, die Rußland anerkannt haben, Besuche machen würde, dieses Kriegsschiff anerkannt und behandelt werden würde wie ein anderes Kriegsschiff, also als exterritorial. Ich bin ebenso fest überzeugt, wenn einmal das staatlich anerkannte Oberhaupt der Sowjetrepublik solche Versuche machen würde, daß dann auch ein solches Handelsschiff als exterritorial anerkannt würde. Aber das kann ich nie glauben, daß die russischen Staatshandelsschiffe — heute sind es vielleicht 10, bald sind es 40, Sie hoffen, vielleicht sind es bald 400 — in der Zukunft behandelt werden wie Kriegsschiffe, daß sie behandelt werden mit all der Feierlichkeit und Umständlichkeit wie Kriegsschiffe behandelt werden". Vgl. auch Art. 281 VFrV.

Der Versuch, der gemacht worden ist (namentlich von Gerd Feine a. a. O.), Kriegsschiffe und die gewöhnlichen Staatsschiffe unter einen allgemeinen Oberbegriff des Staatsschiffs zu bringen, verkennt den Unterschied, daß Kriegsschiffe völkerrechtliche Vertreter, Staatsschiffe nur Sachen sind. Es müßte ferner bei jener Annahme eines gemeinsamen Oberbegriffs auch zugunsten der Kriegsschiffe eine Reihe von Ausnahmen von den Allgemeinregeln, welche für alle Staatsschiffe aufgestellt werden, gemacht werden, was den Wert des gemeinsamen Oberbegriffs recht fraglich erscheinen läßt.

II. Teil.

Das System der völkerrechtlich bedeutsamen Staatsakte.

§ 12. Zur Systematik des Völkerrechts (besonders die „Grundrechte" des Völkerrechts).

Literatur: Bulmerincq, Die Systematik des Völkerrechts 1858; De Louter I p. 72f.; C. van Vollenhoven, Omtreck en inhoud van het internationaal recht; Leidener Diss. 1898; Max Huber, Jahrb. ö. R. IV. 61 ff.

I. Die beiden möglichen Gesichtspunkte.

Man kann, wie für jeden anderen Teil des öffentlichen Rechts, auch für die Wissenschaftsordnung des Völkerrechts von einem materiellen oder von einem formellen Gesichtspunkt ausgehen. Entweder man ordnet die betreffende Wissenschaft des Rechts nach den Lebensgebieten, welche vom Recht beherrscht werden. Dann hält man zwar im Leben Zusammengehöriges in der Darstellung zusammen, reißt aber die zur Bearbeitung dieses Lebens nötigen Rechtsinstitute auseinander — das ist der materielle Gesichtspunkt. Oder man ordnet die Rechtsinstitute nach ihrer juristischen, gleichen oder verwandten Natur, dann riskiert man

die Lebensgebiete, die als soziales Substrat jener Institute dienen, auseinanderzureißen. Das ist der formelle Gesichtspunkt der Anordnung. In der Geschichte der Völkerrechtswissenschaft ist bald der eine, bald der andere gewählt worden.

Der materielle Gesichtspunkt der Anordnung war es, wenn seit Hugo Grotius meist das Völkerrecht in das Recht des Krieges und des Friedens eingeteilt wird, oder wenn manche (v. Martens u. a.) daneben unbestimmte, durch Vertragsnormen geregelte Gebiete zu einem internationalen Verwaltungs-, Straf- und Privatrecht zu gestalten bestrebt waren. Der materielle Gesichtspunkt ist es auch, wenn andere (z. B. Vollenhoven) die Entwicklung der Völkergesellschaft zum Staatenbunde vorwegnehmend, das Völkerrecht nach Analogie des Staatsrechts ordneten (also Gebiet, Bevölkerung, Organisation nebst Funktion unterschieden) oder dieses Anordnungsprinzip mit einem anderen materiellen Gesichtspunkte (Anordnung nach internationalen Verwaltungsmaterien) verbanden (s. v. Liszt).

Gegen die Verwendung des materiellen Gesichtspunkts für die Ordnung der Völkerrechtswissenschaft spricht vor allem, daß sie, mag sie dem Praktiker oder Techniker dieses Rechts noch so willkommen sein, dem theoretischen Systematiker wenig bieten kann. Er will das Typische aus der Fülle der Rechtserscheinungen heraussuchen und kann sich damit nicht zufrieden geben, daß ihm die Fülle der Lebenserscheinungen geordnet vorgelegt wird. Die letztere bleibt für ihn nur „schätzenswertes" Material, die erstere erstrebtes — wenn auch nie erreichtes Ziel.

Deshalb interessieren uns hier vorwiegend die Gruppierungen nach dem formellen Gesichtspunkt. Auch dieser ist alt. Zunächst war es das sog. Institutionensystem, das im Anschluß an die Rezeption des römischen Rechts auch die Völkerrechtswissenschaft beherrschte: die Einteilung des Stoffes in Personen, Sachen, Obligationen und Aktionen. Daran schloß sich die von Bulmerincq eingeführte und seither beliebte Einteilung in materielles Völkerrecht oder gewissermaßen Sachen und Obligationen, und in formelles Völkerrecht, das Personen und Aktionen umfaßte. Die Willkür dieser Anordnungen liegt nicht nur darin, daß man, wie manche angelsächsische Autoren auch die Menschen, weil sie nicht Subjekte des Völkerrechts sein können, zu den „Sachen" zählen müßte, sondern in der ganz willkürlichen Übertragung des Prozeßbegriffes auf den Krieg.

Im folgenden wird der Versuch einer Systematik gewagt, welche die **Handlungen** des Staats zum Ausgangspunkt der Anordnung des Stoffes macht, sich dabei aber der Idee einer öffentliches und Privatrecht umfassenden allgemeinen Rechtslehre als Pfadfinderin bedient.

II. Das Völkerrecht als System rechtserheblicher Staatshandlungen.

Man unterscheidet in der zunächst von der Privatrechtswissenschaft

ausgebauten Rechtslehre (statt aller P. Klein, Die Rechtshandlungen im engeren Sinne 1912, S. 7ff.) innerhalb der rechtserheblichen Tatsachen, die rein objektiven Tatsachen oder Naturtatsachen (wie z. B. An- und Abspülen von Land, Trockenwerden eines Flußbettes u. a. m.) von den Tatsachen menschlichen Verhaltens. Innerhalb der letzteren unterscheidet man wieder menschliche Handlungen, an welche die Rechtsordnung Rechtswirkungen knüpft. Das sind die rechtlich bedeutsamen Handlungen. Sie zerfallen in rechtswidrige Handlungen, das sind diejenigen, deren Erfolg der des Rechtsschutzes teilhaftigen Ordnung zuwiderläuft, und in rechtmäßige Handlungen, welche die zwischen den Menschen notwendigen Verschiebungen der rechtlich anerkannten Machtverhältnisse vornehmen. Diese letzteren, also die rechtmäßigen Handlungen, zerfallen in die Rechtshandlungen und in die Rechtsgeschäfte. Letztere sind diejenigen rechtlich bedeutsamen Handlungen, in denen die Rechtswirkungen durch den erklärten Willen des Handelnden herbeigeführt werden. Die ersteren hingegen sind diejenigen rechtlich bedeutsamen Handlungen, bei denen die Rechtswirkungen ex lege eintreten, gleichviel ob sie der Handelnde gewollt hat oder nicht gewollt hat. Infolgedessen können die Rechtshandlungen von Personen gesetzt werden, die nicht die volle Geschäftsfähigkeit besitzen. Die Rechtshandlungen können zum Unterschiede von den Rechtsgeschäften weder bedingt noch befristet gesetzt werden, Irrtum der sie Setzenden über die Legalwirkungen ist unwesentlich. Die Legalwirkungen können nicht durch Privatautonomie abgeändert werden. Das Charakteristische der Rechtshandlungen ist, daß sie nicht in den Dienst der Privatautonomie gestellt sind, weil ihre Wirkungen nicht von dem Privatinteresse abhängen, sondern vom gesetzgeberischen Interesse diktiert sind.

Auch im Völkerrecht kann man von dieser Trias rechtlich bedeutsamer Handlungen ausgehen, nur handelt es sich hier nicht um Handlungen der Menschen als Rechtssubjekte, sondern der Staaten. Wir unterscheiden demnach: Völkerrechtshandlungen, Völkerrechtsgeschäfte, Völkerrechtsdelikte.

Nun sind noch zwei Fragen zu erörtern:

1. Wo sind im Völkerrecht die ipso jure eintretenden Legalwirkungen, die sich an die Völkerrechtshandlungen knüpfen, ausgesprochen?

2. Wodurch unterscheiden sich die Völkerrechtshandlungen von anderen Geschehnissen des Völkerlebens, die zwar auch durch Menschen herbeigeführt werden und auch an Menschen sichtbare Erfolge herbeiführen, mitunter auch Rechtswirkungen erzeugen, aber doch nicht Völkerrechtshandlungen sind?

Auch im Privatrecht ist eine ähnliche Schwierigkeit gegeben, die Rechtshandlungen als Handlungen menschlichen Verhaltens von den rein objektiven Tatsachen, den bloßen Naturtatsachen abzugrenzen (s. Klein

a. a. O., S. 9ff.). Es gibt nämlich zahlreiche rechtswirksame Tatsachen, bei denen notwendig ein Mensch oder Menschen beteiligt sein müssen, ohne daß deshalb auch Rechtshandlungen vorliegen, z. B. ‚erzeugt werden', ‚geboren werden', ‚sterben', ‚ein gewisses Alter erreichen' u. a. m. Müssen auch im Privatrecht solche „objektive Tatsachen" von oder an Menschen von den Rechtshandlungen abgegrenzt werden, so erst recht und ganz besonders im Völkerrecht, woraus sich die Unterscheidung von Völkerhandlungen und Völkerrechtshandlungen ergibt.

1. Die Legalwirkungen der Völkerrechtshandlungen, insbesondere die sog. Grundrechte[1]) des Völkerrechts. Sie bestehen in einer Reihe von Geboten und Verboten, innerhalb deren Schranken die Völkerrechtshandlungen gesetzt werden müssen und die nicht verletzt werden dürfen, ohne dem von ihnen Verletzten einen Rechtsgrund zum Kriege oder einen Schadensersatzanspruch zu gewähren.

Wie nämlich die Menschen in der staatlichen Gesellschaft, so leben die Staaten in der Staatengesellschaft. Vom Gesellschaftsbegriff kann nur die Rechtsordnung befreien, und diese Befreiung ist um so notwendiger, je größer die Macht der Gerechtigkeitsidee ist. Denn bloß der Gesellschaft anheimgegeben, ist homo homini lupus. Jene notwendige Distanzierung zwischen dem Rechtsbegriff und dem sozialen Substrat ist im Privatrecht am vollkommensten. Dazu trägt aber nicht so sehr die Autorität einer übergeordneten Staatsgewalt bei (wie Huber a. a. O. annimmt), als der von ihr vorgenommene Ausbau eines juristischen Gehäuses, der persona, d. i. der für alle Staatsbürger gleichen Rechtsfähigkeit. Dadurch, daß diese für alle Menschen gleich ist, kann die Nemesis mit verbundenen Augen ihres Amtes walten. Diese Gleichheit vor dem Gesetz ist aber deshalb bloß ein anderer Ausdruck für die vollständige Distanzierung des Rechts von dem sozialen Substrat.

Weniger groß ist diese Distanzierung im öffentlichen Recht, denn der Staat, d. i. die Regierung, wird von den mächtigsten Sozialgruppen beherrscht, die sich der Gewalt im Sinne ihrer sozialen Interessen bedienen. Dadurch aber, daß die öffentliche Rechtsordnung Grundrechte schafft, bewirkt sie eine Gleichheit der Staatsbürger im Verhältnis zum Staat, welche gleichzeitig jene Distanzierung zwischen dem Recht und dem sozialen Substrate schafft. Damit wird das juristische Gehäuse der Rechtssubjektivität zur Rechtsgarantie des Staatsbürgers und zur Auswirkung der Gerechtigkeitsidee, der auch das öffentliche Recht fähig ist.

[1]) Vgl. dazu insbesondere De Louter a. a. O. I 232 ff.; Jellinek, System der subj. öff. R[2] S. 316 ff.; Heilborn, System des Völkerrechts 1896 S. 279 ff.; Cavaglieri, I diritti fondamentali degli Stati, 1907; Ullmann, Völkerrecht 140 ff.; Pillet, Recherches sur les droits fondamentaux des États, Paris 1899; Max Huber, Die Gleichheit der Staaten in Jurist. Festgabe des Auslandes für Josef Kohler 1909 S. 106 ff.; E. Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula Rebus sic stantibus 1911 S. 193 ff.

Am kleinsten ist aber jene Distanzierung zwischen Recht und sozialem Substrat im Völkerrecht. Hier ist der Staat im Verkehr mit den anderen Staaten beinahe vollständig vom Gesellschaftsbegriff umfangen (s. folgenden Paragraph), und indem er sich gesellschaftlich auswirkt, keiner höheren Staatsgewalt unterworfen. Je weniger er das ist, um so mehr wird für ihn zur Auswirkung der Gerechtigkeitsidee auch im Völkerleben die Schaffung jenes juristischen Gehäuses nötig, welches man die Gleichheit der Staaten nennt. Dadurch, daß ein Staat den anderen als gleich anerkennt, schafft er auch für sich die ihm notwendige Rechtsgeltung. Damit wird die auch im Völkerrecht notwendige Distanzierung zwischen Recht und sozialem Substrat geschaffen. So wird das ‚Grundrecht' der Staaten auf Gleichheit der Angelpunkt der Völkerrechtsordnung.

Daraus ergibt sich, wie unrichtig die Meinung jener Rechtslehrer ist (wie Georg Jellinek, Heilborn u. a. m.), welche sagen, daß die Grundrechte keine andere juristische Bedeutung hätten als die Bestätigung des übrigens selbstverständlichen Grundsatzes, daß ohne Rechtssatz kein Staat in die Freiheitssphäre des anderen eingreifen dürfe, oder welche (wie E. Kaufmann) die durch die ‚Grundrechte' geschaffene Distanzierung zwischen Recht und sozialem Substrat vollkommen verkennend, bloß das Recht auf Selbsterhaltung als das einzige Grundrecht anerkennen, nämlich als das „jedem Staat als Subjekt einer Koordinationsordnung notwendig zustehende Recht, alle internationalen Handlungen auszuführen, die für seine Selbsterhaltung erforderlich sind". Was freilich dazu gehört, liegt (nach E. Kaufmann) in jedes Staates Ermessen. Es habe nämlich an dem gleichen Rechte der anderen keine Schranken. Der Krieg ergebe die Lösung: der Staat dürfe alles, was er könne! Gerade das Gegenteil ist wahr, und zwar kraft der ‚Grundrechte' des Völkerrechts. Sie sind nämlich nicht, wie die Grundrechte des Staatsrechts, Rechte gegenüber einer höheren Gewalt, sondern Rechtsabreviaturen, Rechtssätze (Gebote und Verbote), welche in verkürzter Form sich zugunsten jedes Staats an die Adresse der anderen Mitglieder der Staatengesellschaft richten. Das Grundrecht auf Gleichheit bedeutet das Verbot, jeden anderen Staat als im Verhältnis zu sich unterwertig zu behandeln; das Recht auf Unabhängigkeit, das Verbot, in die Jurisdiktion und Souveränität des anderen Staates einzugreifen; das Recht auf Selbsterhaltung, das Verbot, jedem anderen Staat das für dessen Existenz Notwendige zu nehmen u. a. m. Im Gegensatze zu den staatsrechtlichen Grundrechten bedeuten die völkerrechtlichen für denjenigen, der sich auf sie beruft, keinen verbürgten Vorteil und Genuß eines Rechts, sondern immer nur ein warnendes Gebot, die Rechte des anderen Staats zu achten, wenn man ihrer in Zukunft selbst teilhaftig zu werden wünscht. Sie sind eine Art Bumerang, der auf den Verletzer jener Rechtsgebote zurückfällt, wenn er später von anderen Staaten durch Mißachtung jener Gebote verletzt wird und dafür Genug-

tuung verlangt. In diesem Sinne sind sie auch die Legalwirkungen der Völkerrechtshandlungen.

Die wichtigsten Grundrechte sind:

1. Das Recht auf Gleichheit, d. i. das Gebot jeden anderen Staat so zu behandeln, wie man als Staat selbst wünscht behandelt zu werden.

2. Das sogenannte Recht auf Selbsterhaltung, identisch mit dem „Recht" in der Not Völkerrechtssätze zu brechen. Es ist kein „Recht", denn sonst gäbe es gegenüber diesem „Recht" kein Recht des Widerstandes (so richtig Oppenheim I[3] 214f.), während es tatsächlich ein solches gibt. Besondere Gründe sprechen für die Anerkennung eines besonderen Notrechts im innerstaatlichen Recht, während solche Gründe im Völkerrecht fehlen (s. dazu Visscher in RGDJP. XXIV [1917], p. 92) nämlich:

a) Hierarchie der Rechtsgüterwerte, welche die innere Staatsordnung aufstellt.

b) Eine Gewalt, welche jenen Wertvorrang durchsetzt.

Handeln in völkerrechtlichem Notstande bewirkt Schuldfreiheit und daher Schadensfreiheit (s. darüber § 32 III).

Voraussetzungen des völkerrechtlichen Notstandes sind (so im sogenannten Caroline-Fall, Pitt Cobbett I. p. 162 ff.):

a') Imminenz der Gefahr,

b') Unmöglichkeit ihr durch andere Handlungen als eben die gewählte Notstandshandlung beizukommen,

c') Proportionalität zwischen der Notstandshandlung und der Not.

d') Es muß ein Notstand des Staats sein, nicht bloß ein Notstand seiner Organe oder staatlicher Funktionäre.

3. Das Recht der Unverletzlichkeit des Staatsgebiets bedeutet: Jeder Staat kann von dem anderen fordern, daß er sich aller Handlungen enthalte, welche eine Entfaltung von Staatshoheit auf fremdem Staatsgebiet bedeuten.

4. Das Recht auf eigene Jurisdiktion mit Innen- oder mit Außenwirkung.

A. mit Außenwirkung:

a) Jeder Staat darf, ungehindert vom Auslande, seine Verfassung so bestimmen, wie er es für angemessen hält.

b) Kein Staat darf vor das Forum eines anderen gezogen werden (s. oben S. 7f., 17).

B. Mit Innenwirkung:

a') Jeder Staat bestimmt allein die Voraussetzungen und die Rechtswirkungen seiner Staatsangehörigkeit, desgleichen die Pflichten seiner Staatsbürger im Auslande (militärische und freiheitliche Pflichten).

b') Jeder Staat bestimmt allein sein Fremdenrecht.

c') Jeder Staat bestimmt die Voraussetzungen, unter welchen er Ausländern seinen Rechtsschutz angedeihen läßt. Aber kein Staat darf ohne das Bestehen von sogenannten Anknüpfungspunkten (d. h. Rechtsbeziehungen der Ausländer zu seinem Staatsgebiet) Jurisdiktion über die Ausländer ausüben. Denn dadurch verletzte er möglicherweise das Recht auf Jurisdiktion, das ein anderer Staat wegen des Vorliegens solcher Anknüpfungspunkte besitzt. Der Durchführung dieses Grundsatzes dient das internationale Privatrecht.

2. Unterschied der Völkerhandlungen von den Völkerrechtshandlungen. Ebenso, wie es im Privatrecht Handlungen von Menschen und Tatsachen an Menschen gibt, welche Rechtsfolgen haben (‚erzeugt',

‚geboren werden', ‚ein Alter erreichen', ‚sterben' u. a. m.), so gibt es im Völkerleben Handlungen der Völker und an Völkern, welche Rechtsfolgen haben. Wo ist die Grenze gegenüber eigentlichen Rechtshandlungen? Die Völkerhandlungen haben Rechtswirkungen, aber diese treten nicht deshalb ein, weil Menschen sie gewollt haben, sondern trotzdem die Beteiligten es anders gewollt haben und weil gewisse überpersonale Ereignisse (Natur, Gewalt) dazu kommen. Deshalb sind die Völkerhandlungen im Gegensatz zu den Völkerrechtshandlungen **nicht** an den Grundrechten des Völkerrechts orientiert. Hierher gehören: Entstehung und Untergang von Staaten, Staatennachfolge, vor allem diejenigen Völkerhandlungen, wo gegen den Grundsatz der Gleichheit der Staaten eine Untertänigkeit von Staaten unter den Willen anderer geschaffen wird: z. B. das europäische Konzert, die Monroedoktrin, in gewissem Sinne leider auch der jetzige Völkerbund.

I. Abschnitt: **Die Völkerhandlungen.**

§ 13. Die europäische Staatengesellschaft und das europäische Konzert.

Literatur: Westlake, Collected Papers on Public Intern. Law Cambridge 1914 p. 1—100; Max Huber in Jahrb. ö. R. IV (1910) S. 86ff.; Charles Dupuis, Le principe d'Équilibre et le Concert Européen, Paris 1909; Olney in AJIL. I 418ff.

I. Die europäische Staatengesellschaft.

Schon seit den Kreuzzügen haben sich die Völker des europäischen Kulturkreises als Einheit gegenüber den Völkern des orientalischen Kulturkreises (insbesondere des Islams) zu fühlen begonnen. Zur theoretischen Erfassung dieser Einheit kam es jedoch erst in der Neuzeit, als die Rechtstitel geformt wurden für die Unterjochung der „Ungläubigen" und „Barbares" unter die Herrschaft der kolonisierenden Nationen Europas. So sagt der Philosoph Suarez im 17. Jahrhundert (Tractatus de legibus ac Deo legislatore II c. 10, Nr. 8), daß die einzelnen Völker, in welche das Menschengeschlecht zerfalle, eine Einheit bildeten, daß die einzelnen Völker sich nicht auf sich selbst stellen könnten, sondern voneinander im wechselseitigen Verkehr abhängig wären. Auch Grotius und Zouch sprechen von einer „mutua gentium inter se societas" oder von einer „communio quae inter diversos principes et populos intercedit" (s. De Louter I, 12f.). Und für Chr. Wolff ist die civitas maxima nicht so sehr ein wirklich bestehender Bundesstaat, der alle Völker umfasse, sondern ein Regulativprinzip, das die Handlungen der Staatengesellschaft anleite (s. Kelsen, Das Problem der Souveränität 1920, S. 204f.). Zur praktischen Vollgestalt ausgewachsen erscheint uns diese Völkergesellschaft in Art. 7 des Pariser Friedens von 1856:

„S. M. der König von Preußen, S. M. der Kaiser von Österreich, S. M. der Kaiser der Franzosen, I. M. die Königin des Vereinigten Königreichs von Groß-

britannien und Irland, S. M. der Kaiser aller Reußen, S. M. der König von Sardinien erklären die hohe Pforte teilhaftig der Vorteile des öffentlichen Europäischen Rechts und des Europäischen Konzerts".

Wie in jeder Gesellschaft von Menschen haben wir auch in der Staatengesellschaft typische Handlungen zu unterscheiden, die wir mit Max Weber (Gesammelte Aufsätze a. a. O. 417ff.) folgendermaßen anordnen:

a) Die Menschen und die Staaten handeln innerhalb der Gesellschaft nicht sinnhaft aufeinander bezogen, sondern bewirken ein gleichartiges Massenhandeln ohne gegenseitige Wechselbeziehung. Die Nachahmung ist die Triebfeder. Dies Handeln ist noch nicht gesellschaftliches Handeln, es fehlt die sinnhafte Beziehung auf den anderen. Ein Beispiel hierfür aus dem Leben der Staatengesellschaft sind die Kreuzzüge des Mittelalters.

b) Die Menschen treten in gesellschaftliche Beziehungen erst dann, wenn menschliches Handeln subjektiv sinnhaft auf das Verhalten anderer Menschen bezogen wird. Wir sprechen hier von Gemeinschaftshandeln. Beispiele hierfür sind die arbeitsteilige Nothilfe, die arbeitsteilige Festnahme von Verbrechern u. a. m. Die Erhaltung des europäischen Gleichgewichts während des 17. und 18. Jahrhunderts ist (wie wir noch sehen werden) hierher zu rechnen.

c) Das Einverständnishandeln liegt vor, wo das an Erwartungen anderer orientierte Handeln um deswillen eine empirisch geltende Chance hat, weil die Wahrscheinlichkeit objektiv besteht, daß diese anderen Menschen jene Erwartungen trotz des Fehlens einer Vereinbarung als sinnhaft gültig für ihr Verhalten praktisch behandeln werden. Alle Beteiligten handeln in sinnhafter Bezogenheit aufeinander, als ob unter ihnen eine Vereinbarung bestünde. Dieses Einverständnishandeln kann entweder paritätisch oder autoritär sein. Ein Beispiel des paritätischen Einverständnishandelns ist die Entwicklung des europäischen Konzerts (s. unter II). Ein Beispiel des autoritären Einverständnishandelns (wobei Einverständnishandeln noch nicht Einverstandensein bedeutet) ist die Herausbildung der Herrschaftsfunktion. Herrschaft bedeutet nicht, daß eine stärkere Naturkraft sich irgendwie Bahn bricht, sondern, daß ein sinnhaftes Bezogensein der einen (der Befehlenden) auf das Verhalten anderer (der Gehorchenden) vorliegt und umgekehrt, derart, daß durchschnittlich auf das Eintreffen der gehegten Erwartungen gerechnet werden darf. So entsteht der Herrschaftsverband (patriarchalische Hausgenossenschaft, Patrimonialstaat), so entsteht die Monroedoktrin für den amerikanischen Kontinent (s. folgenden § 14).

d) Das Handeln der einzelnen oder Staaten kann sinnhaft bezogen sein auf bestimmte von ihnen vereinbarte Satzungen. Dann liegt Gesellschaftshandeln vor. Dieses „Bezogen-" oder „Orientiertsein" an Satzungen bedeutet noch keineswegs, daß die Beteiligten auch immer satzungsgemäß handeln. Das empirische Gelten der Satzung ist damit

keineswegs verbürgt. Sie sichert keineswegs, daß die Vergesellschaftenden ihr eigenes Handeln kontinuierlich entsprechend dem von ihnen subjektiv gedeuteten Sinngehalt der Satzung handeln, sondern, daß sie bloß an ihm orientiert sind. Auch der Falschspieler ist an den Spielregeln subjektiv orientiert, er handelt aber nicht nach ihnen, sondern erwartet nur, daß die anderen nach ihnen handeln. Solches Gesellschaftshandeln wächst sich

e) im Staate und in staatsähnlichen Gemeinschaften zu einem Anstaltshandeln aus, wo jeder der Vergesellschafteten einem Satzungs- und Durchsetzungsmonopol der Gesellschaft unterliegt, aus dem es kein Entrinnen gibt.

Für das Völkerleben entsteht das Problem, ob das Handeln der Staaten im Völkerbunde wirklich bloß rechtliches und rechtsgeschäftliches Handeln, oder nicht etwa auch soziologisches Gesellschaftshandeln ist ausgestattet mit einzelnen Zügen des Anstaltshandelns. (Darüber noch im folg. § 15.) Denn da dies Handeln nicht immer an dem Grundrecht der Gleichheit der Staaten orientiert ist, wird man jedenfalls die Möglichkeit rein gesellschaftlicher Völkerhandlungen im und trotz dem Völkerbund nicht rundwegs ablehnen dürfen.

II. Das europäische Konzert.

Seine Ausbildung ist das beste Beispiel für die Art, wie Gemeinschaftshandeln der Völker in deren Einverständnishandeln im soziologischen Sinne umgebildet wird.

Dort, wo verschiedene nachbarschaftliche Souveräne, Völker oder Staaten sich in einer steten Rivalität ihrer Expansionsbestrebungen finden, üben sie eine Art gesellschaftlichen Instinkt, den wir als Gemeinschaftshandeln charakterisiert haben: droht einer von ihnen besonders mächtig zu werden, so schließen sich die übrigen noch fester zusammen, um das Übermächtigwerden jenes zu verhindern. Sie streben nach einem sog. politischen Gleichgewicht, das soziologisch betrachtet nichts anderes ist als Gemeinschaftshandeln oder sinnhaft bezogenes Verhalten einzelner mit Rücksicht auf das Handeln anderer Mitglieder der Gesellschaft. Von dieser Art war das System des politischen Gleichgewichts, wie es die europäischen Politiker, Staatsmänner und Staatsphilosophen des 17. und 18. Jahrhunderts beherrschte und zur praktischen Anwendung kam, als Ludwig XIV. und das Haus Habsburg durch die spanische Erbschaft das sog. europäische Gleichgewicht zu stören drohten.

Den vollendetsten theoretischen Ausdruck dieses Systems des europäischen Gleichgewichts gibt der französische Staatsphilosoph Fénelon (zit. von Dupuis a. a. O. p. 26f.), wenn er sagt:

„Les États voisins les uns des autres ne sont pas seulement obligés à se traiter mutuellement selon les règles de justice et de bonne foi; ils doivent encore, pour leur sûreté particulière, autant que pour l'intérêt commun, faire une espèce de société et de république générale. Tous les membres qui composent le grand corps de la chrétienté se doivent les uns aux autres, pour le bien

commun, et se doivent encore à eux-mêmes, pour la sûreté de la patrie, de prévenir tout progrès de quelqu'un des membres qui renverserait l'équilibre ..."

Während aber im 18. Jahrhundert jeder Staat die befürchtete Erschütterung des Gleichgewichts und die Mittel zu seiner Wiederherstellung nach seinem Ermessen beurteilte (so Friedrich der Große in seinen Mémoires II, 357f.: „Chose de pure opinion que chacun interpréta suivant ses vues et ses intérêts particuliers"), so änderte sich dies, als die vier Mächte Preußen, Österreich, Rußland und England nach dem Sturz Napoléons die Grundlagen des europäischen Gleichgewichts auf einem Kongresse feststellen wollten.

In diesem Sinne hatte schon der 1. Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 gesprochen (Art. 3 u. 32 des Vier-Mächtevertrags mit Frankreich). Dazu Beitrittsabmachungen zwischen den „Vier-Mächten" mit Spanien, Portugal und Schweden, in denen ein Geheimartikel die Abmachungen des vorhergenannten Art. 3 als zu einem „reellen und dauernden Gleichgewicht in Europa" führend bezeichnete.

Die Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 schuf jene objektive Grundlage des europäischen Gleichgewichts, auf welcher das europäische Konzert sich erhob.

Im Aachener Protokoll vom 15. November 1818 wird Frankreich der „Platz zugesichert, der ihm im europäischen System zukommt". Es soll das monarchische Legitimitätsprinzip stützen helfen (Art. 3). Die Fünfmächte sollen regelmäßig Zusammenkünfte abhalten und in den Fällen, wo es sich um andere Mächte besonders interessierende Angelegenheiten handelt, sollen die Zusammenkünfte auf Einladung dieser besonders interessierten Mächte stattfinden, wobei diese das Recht besitzen, an den Beratungen (direkt oder durch Bevollmächtigte) teilzunehmen (Art. 4).

So entstand, ohne daß sich die Mächte dazu vertragsmäßig verpflichtet hätten, eine Art von Wächteramt der fünf Mächte (Frankreich mit eingeschlossen), welches den Frieden Europas zu sichern unternahm.

Wollte eine dieser fünf Mächte eine besondere Aktion ohne Einverständnis der anderen unternehmen, wie z. B. Frankreich (in Ägypten) 1839/1840, Rußland 1856 in der Türkei, so wurde es durch die Macht der anderen in das normale Geleise vorherigen Einverständnisses zurückgezwungen. So entwickelte sich ein Einverständnishandeln auf paritätischer Grundlage, welche man als die Wirksamkeit des europäischen Konzerts bezeichnete. Nach dem Berliner Kongresse (1878), aber auch schon vorher, galten die (seit 1856 um Sardinien-Italien vermehrten) Großmächte als die Lenker auch der kleinen Staaten Europas, insbesondere auf dem Balkan. Die Berliner Kongreßakte, insbesondere die darin verfügte Behandlung Rumäniens, Serbiens, Bulgariens und der Türkei zeigen deutlich, wie gegenüber diesen kleinen Staaten das Einverständnishandeln, das zwischen den Großmächten auf paritätischer Grundlage entstand, im Verhältnis der Großmächte zu den kleineren Staaten als Einverständnishandeln auf autoritativer Grundlage bestand. Zuletzt vor dem Weltkrieg äußerte sich diese autoritäre Grundlage auf der Londoner Konferenz von 1913 bei Regelung der Verhältnisse auf dem Balkan.

Ein anderes Beispiel von Einverständnishandeln auf autoritärer Grundlage ist innerhalb der Staatengesellschaft des amerikanischen Kontinents entstanden: es ist die der Monroedoktrin entsprechende Praxis.

§ 14. Die Monroedoktrin.

Literatur statt aller: Kraus, Die Monroedoctrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht 1913; dazu noch Lehr in Revue de droit international XVI (1914) p. 51 ff.; A. B. Hart, AJIL IX (1915) 802 ff. und Tower ebenda XIV (1921) 1 ff.

I. Die Staatslehre des 17. und 18. Jahrhunderts pflegte mit Vorliebe eine Auffassung, wonach der vorstaatliche Gesellschaftszustand, der Naturzustand, der status naturalis wäre. In diesem herrscht entweder stille Glückseligkeit oder Zwietracht und Streit. Den Mittelpunkt desselben bildet der Mensch mit seiner angeborenen Freiheit, aus welcher ihn die sündhafte Begehrlichkeit der Nebenmenschen herausreißt. Daher muß dieser isolierte Mensch, der Adam in der Staatslehre, sich mit den anderen ebenfalls isoliert gedachten Menschen zum Staatsvertrag zusammentun, um den Staat zu begründen. Die Menschen werfen einen Teil ihrer Freiheit in die gemeinsame „Brandkasse" der staatlichen Gesellschaft ein, um das, was ihnen an Freiheit noch verblieben, um so ungestörter genießen zu können. Aber auch im schon vollendeten Staat verliert der Adam in der Staatslehre nicht seine Bedeutung. Auch im vollendeten Staat sind ihm seine angeborenen Freiheitsrechte geblieben, und wenn sie ihm von den Herrschaftsorganen gekürzt werden, so bleibt ihm noch die letzte Möglichkeit das von ihm aufgerichtete Bauwerk, Staat genannt, mit einem kräftigen Ruck zu stürzen: das Grundrecht auf Revolution. Adam in der Staatslehre hat es gebaut, Adam in der Staatslehre kann das Bauwerk niederreißen. Was nun diese Staatslehre für das innerstaatliche Leben durch den Engländer Locke und den Franzosen Rousseau geworden, ist eine bekannte Tatsache: die Demokratie diesseits und jenseits des Ozeans sind auf dieser Staatslehre aufgebaut. Viel weniger bekannt ist aber, daß der Adam in der Staatslehre auch in der Theorie des Völkerlebens sein Wesen getrieben, ja, daß man diesem Adam im Völkerleben auch noch heute auf Schritt und Tritt begegnen kann. Denn dieser Adam, der aus der Staatslehre in die Theorie von der Völkergemeinschaft übertragen worden ist, dies und nichts weniger ist die heute von Amerika mehr oder weniger streng beobachtete Monroedoktrin. Auch sie beruht auf dem Gedanken der Isolierung des Individuums, nur ist es nicht der Mensch als Individuum, sondern der Staat als Individuum. Wie der Mensch, der Adam, den Staat aufbaut und den Mittelpunkt im Staatswesen abgibt, so baut der als Adam gedachte Staat im Völkerleben die Weltrepublik auf. Und wie der Adam in der Staatslehre angeborene Freiheits- und Menschenrechte hat, so hat auch nach der Monroedoktrin jeder Staat

seine angeborenen Freiheits- und Gleichheitsrechte, die von jedem anderen Staat, insbesondere aber auch von jedem Staatenkonzert, d. i. einem kollektiven Herrschaftsorgan der Staatenwelt geachtet werden müssen. Um dieses stolze Programm durchzuführen, wurde die Monroedoktrin am 2. Dezember 1823 vom Präsidenten der Vereinigten Staaten Monroe dem Kongreß in einer Jahresbotschaft verkündet. Der Gedanke des Isolierungsprinzips, die Idee vom Adam im Völkerleben, den die Vereinigten Staaten nach dem Wunsche ihrer leitenden Staatsmänner darstellen sollten und den dieselben Staatsmänner als höchsten Gipfel der Glückseligkeit, der „angeborenen Freiheit" auch auf die übrigen Staaten des amerikanischen Kontinents übertragen wissen wollten, war schon längst vor der Verkündigung der Monroedoktrin Grundsatz der amerikanischen Politik. In seiner Abschiedsbotschaft vom 17. September 1796 hatte der Präsident George Washington erklärt: „Die große Regel unserer Haltung gegenüber fremden Nationen ist: in Ausdehnung unserer kommerziellen Beziehungen mit ihnen so wenig politische Verbindung als möglich zu haben." Europa habe eine Reihe fundamentaler Interessen, die Amerika eigentlich nichts angingen. Es wäre daher vollständig unklug, sich durch künstliche Bande in die Unbeständigkeit der europäischen Politik hineinziehen zu lassen. Daher das Losungwort für die folgende auswärtige Politik der Vereinigten Staaten: Keine Allianz mit dem europäischen Ausland und vollständige Neutralität gegenüber den europäischen Kämpfen. Den vollendetsten Ausdruck dieses Isolierungsgedankens aber stellt jene Jahresbotschaft des Präsidenten Monroe dar, mit deren äußeren Veranlassung und Inhalt wir uns nun zu beschäftigen haben.

II. Zwei historische Tatsachen bilden die äußere Veranlassung jener Jahresbotschaft: einmal der Streit mit Rußland um die Vorherrschaft in dem nordwestlichen Winkel des amerikanischen Kontinents, sodann die Besorgnis der Einmischung Europas, insbesondere der heiligen Allianz in die Verhältnisse der eben von Spanien abgefallenen amerikanischen Kolonien. Der russische Zar Alexander hatte nämlich, auf Grund vorangegangener Besitznahme der Kurilen, Aleuten u. a. Inseln, mittels Dekrets vom Jahre 1821 den ausschließlichen Handel, sowie Seefahrt und Fischerei von der Behringstraße bis zum 51. Grade nördlicher Breite für russische Untertanen vorbehalten. Dagegen erhoben die Vereinigten Staaten Widerspruch, man einigte sich schließlich auf den 54°1′ Parallele als die Grenze der beiden Staaten in Amerika. Gleichwohl fühlte man sich verpflichtet, Rußland darüber nicht im Zweifel zu lassen, „daß die amerikanischen Kontinente fürderhin nicht mehr Gegenstände für Kolonisation sind". Auf der anderen Seite hatte die heilige Allianz auf dem Kongreß von Verona am 22. November 1822 Frankreich das Mandat zur Wiederherstellung Ferdinands VII. in Spanien erteilt und die Vereinigten Staaten besorgten, daß die europäischen Großmächte unter dem Deckmantel des

sog. Legitimitätsprinzips auch in den Freiheitskampf, den die amerikanischen Kolonien Spaniens mit ihrem Mutterlande führten, eingreifen würden. England, das aus Eifersucht gegen Frankreich dieser Macht keine Vorteile auf dem amerikanischen Kontinent gönnte, Vorteile, die zweifellos erwachsen wären, wenn das Frankreich erteilte Mandat auch auf den amerikanischen Kontinent ausgedehnt würde, veranlaßte die Vereinigten Staaten es „in das Gesicht der Welt" zu erklären, daß eine solche Einmengung Europas in die Verhältnisse des amerikanischen Kontinents unzulässig wäre. So war das Rückgrat des Kabinetts in Washington gestärkt, um jene Jahresbotschaft des Präsidenten Monroe an den Kongreß der Vereinigten Staaten mit der Adresse an die ganze europäische Staatenwelt zu verkünden. Derjenige Teil der Botschaft, der als Monroedoktrin bezeichnet wird, enthält folgende drei wichtige Sätzen: In Abs. 7 wird der Grundsatz aufgestellt, „daß die amerikanischen Kontinente zufolge der freien und unabhängigen Stellung, die sie sich errungen haben und behaupten, fürderhin nicht mehr als Gegenstände für zukünftige Kolonisation durch irgendwelche europäischen Mächte anzusehen sind. . . ." Das war die gegen Rußland geballte Faust, die aber auch einen nicht mißzuverstehenden Wink an die europäischen Mächte bedeutete. Der heiligen Allianz gegenüber galt aber jener Teil der Botschaft, welcher im Absatz 48 und 49 verkündet war: „Wir schulden es deshalb der Aufrichtigkeit und den freundschaftlichen, zwischen den Vereinigten Staaten und jenen Mächten bestehenden Beziehungen, zu erklären, daß wir jedweden Versuch ihrerseits, ihr System auf irgendwelchen Teil dieser Hemisphäre auszudehnen, als gefährlich für unseren Frieden und unsere Sicherheit ansehen würden. In die bestehenden Kolonien oder Dependenzen irgendeiner europäischen Macht haben wir uns nicht eingemischt und werden wir uns nicht einmischen. Aber wir könnten einen Eingriff seitens einer europäischen Macht in die Regierungen, die ihre Selbständigkeit erklärt und sie aufrecht erhalten haben, und deren Unabhängigkeit wir nach großer Überlegung und auf Grund gerechter Prinzipien anerkannt haben, zu dem Zwecke, sie zu unterdrücken oder in irgendeiner Weise ihr Schicksal zu bestimmen, in keinem anderen Lichte denn als Kundgebung eines unfreundlichen Verhaltens gegenüber den Vereinigten Staaten ansehen." Dagegen verspricht die Union in der Botschaft den europäischen Mächten, sich nicht in die inneren Angelegenheiten des europäischen Kontinents einzumengen. So enthält die auf dem Isolierungsgedanken aufgebaute Monroedoktrin zwei Grundprinzipien: Verbot der Kolonisation und Intervention auf amerikanischem Boden für die europäischen Mächte, dann aber die Verpflichtung Amerikas, sich auch in die europäischen Verhältnisse nicht einzumengen. Wir werden nun im folgenden sehen, wie das erste Prinzip von den Amerikanern immer

stärker betont und zu einem Gipfel gebracht worden ist, der nichts zu wünschen übrig läßt, während das zweite Prinzip allmählich ganz in Vergessenheit geraten zu sein scheint.

III. Zwei wichtige Steigerungen hat die Monroedoktrin in bezug auf das an Europa gerichtete Interventionsverbot erfahren. Die eine Steigerung liegt in der vom Präsidenten Polk im Jahre 1845 verkündeten Madisondoktrin, die zweite in der vom Staatssekretär Olney aufgestellten sog. Olneydoktrin, vom Jahre 1895. Schon bei der Erwerbung von Louisiana und Florida hatte der damalige Präsident Madison den Satz verkündet, daß es vom Standpunkt der Union unzulässig erscheine, wenn eine in Amerika Kolonien besitzende Großmacht diese an eine andere europäische Macht veräußern wollte. Dieser Grundsatz wurde im Jahre 1845 vom Präsidenten Polk anläßlich des Streits mit England wegen des Texas- und Oregongebiets der Monroedoktrin eingefügt. Im Texasfalle hatte England in Verbindung mit Frankreich Mexiko, von dem sich Texas losgetrennt hatte, dazu verleiten wollen unter die Bedingungen für die Anerkennung der Selbständigkeit des Staates Texas den Satz aufzunehmen, daß sich Texas niemals mit den Vereinigten Staaten verbinden dürfe. Im Oregonstreit handelt es sich um ein Gebiet, das in der Nordwestecke Amerikas sich südlich vom 55° bis zum 52° nördlicher Breite erstreckte und sowohl von den Vereinigten Staaten als auch von England aus dem Rechtstitel friedlicher Okkupation und Besiedlung in Anspruch genommen wurde. Wenngleich dieser Streit erst 1872 durch einen Schiedsspruch des deutschen Kaisers erledigt wurde, so hat er doch schon 1845 dem Präsidenten Polk zur Verkündigung des Satzes und Weiterführung der Monroedoktrin Veranlassung gegeben. „Bestehende Rechte jeder europäischen Nation sollten geachtet werden, aber sowohl unserer Sicherheit wie unserer Interessen wegen sollte der zureichende Schutz unserer Gesetze auf unsere gesamten Territorialgrenzen ausgedehnt werden, und es sollte deutlich der Welt als unsere feststehende Politik verkündet werden, daß mit unserer Zustimmung keine zukünftige europäische Kolonie oder Herrschaft auf irgendeinem Teil des nordamerikanischen Kontinents wird angelegt oder eingerichtet werden.“ Die Weiterführung der Monroedoktrin durch diesen Satz besteht darin, daß, während Monroe im Jahre 1823 den europäischen Staaten den Versuch verwehren wollte, gewaltsamen Einfluß auf die Entschließungen eines amerikanischen Staats zu gewinnen und nur das Verbot kolonialer Neugründungen durch europäische Mächte ausgesprochen hatte, die Botschaft Polks jegliche Einflußnahme Europas und jegliche Kolonisation durch europäische Mächte verbot, selbst wenn sie nicht Neugründungen, sondern Übertragung kolonialer Gewalt von einer europäischen Macht an eine andere betraf. Daher bedeutet diese Botschaft kurz gesagt das an ganz Europa gerichtete Verbot, seine politische Macht in Amerika zu mehren. Die größte Steigerung der Monroedoktrin liegt

aber in der Olneylehre. Sie entsprang dem Streit zwischen England und Venezuela über die Grenzen zwischen ihnen auf amerikanischem Boden. Seit 1814 war nämlich England Nachbar von Venezuela geworden, dadurch daß holländischer Kolonialbesitz auf England überging. Der Streit zwischen jenen beiden Staaten begann 1841 und setzte sich eine Reihe von Jahrzehnten fort, bis er 1895 in ein kritisches Stadium trat. In diesem Jahre suchte nämlich der Gesandte der Union in London auf die englische Regierung dahin einzuwirken, daß sie ihren Streit mit Venezuela einem Schiedsverfahren unterwerfe. Die englische Regierung machte diese Unterwerfung von der Bedingung abhängig, daß sie unter keinerlei Umständen von einer bestimmten Grenzlinie (der sogenannten Schomburgklinie) abzugehen geneigt wäre. Darauf verlangte der amerikanische Botschafter in London auf Grund einer energischen Instruktion des amerikanischen Staatssekretärs Olney kategorisch die endliche Erledigung des Grenzstreites durch Schiedsverfahren. Die Aufforderung zur Antwort war sogar befristet. Wenngleich diese auch nicht rechtzeitig kam, so unterwarf sich dennoch das stolze Albion dem energischen Machtwort der Union. Uns interessiert an diesem Streite nur die Instruktion des Staatssekretärs Olney vom 20. Juli 1895, welche zu jener kategorischen Aufforderung geführt hatte. Da es sich doch in der Frage bloß um einen Streit zwischen England und Venezuela handelte und das Erscheinen der Vereinigten Staaten deshalb nur als deus ex machina wirken konnte, fühlte sich Olney zu einer Begründung veranlaßt, die allerdings nichts mehr und nichts weniger bedeutete, als die Feststellung, daß die Vereinigten Staaten über die anderen mittel- und südamerikanischen Staaten eine Art von Hegemonie hätten. Es heißt in jener Instruktion: „Die Vereinigten Staaten sind heute tatsächlich souverän auf diesem Kontinent und ihr „fiat" ist Gesetz in bezug auf die Angelegenheiten, auf die sie ihr Eingreifen erstrecken. Warum? . . . Es ist, weil, neben allen anderen Gründen, ihre unbegrenzten Hilfsquellen, verbunden mit ihrer isolierten Stellung sie zum Herrn der Lage und tatsächlich unverletzbar gegen eine oder alle anderen Mächte machen.

Alle Vorteile dieser Überlegenheit sind sofort gefährdet, wenn das Prinzip zugelassen wird, daß europäische Mächte amerikanische Staaten zu ihren Kolonien oder Provinzen machen können. . . . Die aus einem solchen Zustand der Dinge sich ergebenden verderblichen Folgen für die Vereinigten Staaten liegen auf der Hand."

Dieser Ausspruch war nicht etwa eine maßlose Übertreibung der inzwischen eingetretenen faktischen Verhältnisse auf dem amerikanischen Kontinent, sondern nur ihr realer Ausdruck. Schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts hatte auf Grund der Monroedoktrin die Union Versuche der europäischen Staaten auf dem amerikanischen Kontinent kriegerisch zu intervenieren, teils gänzlich abgewehrt, teils bloß auf die Geltendmachung von Schadenersatzforderungen ohne die Möglichkeit eines kriege-

rischen Gebietserwerbs beschränkt. Die europäischen Staaten selbst hatten, wenn ihre Intervention in Mittel- oder Zentralamerika nötig wurde, sich zuvor mit den Vereinigten Staaten darüber verständigt, daß sie auf kriegerischen Erwerb keinen Anspruch machten. Meist handelte es sich hierbei um Forderungen, welche bei jenen mittel- und südamerikanischen Staaten eingetrieben werden mußten. Immer wieder trat hierbei die Union als Vermittler zwischen Europa und jenen amerikanischen Schuldnerstaaten auf. Als Napoleon III. aber ernstlich die Absicht verriet, Mexiko dem Kaiser Maximilian zu unterwerfen, mußte er der Drohung der Vereinigten Staaten, solches nicht dulden zu wollen, weichen und von der „Errichtung der fremden Monarchie" auf den Ruinen der republikanischen Regierung eines amerikanischen Staats abstehen. So konnte sich also die Olneydoktrin auf Präzedenzfälle der Vergangenheit stützen. Immerhin bedeutet sie eine solche Vollendung der Monroedoktrin, daß künftige Präsidenten, selbst vom Schlage Roosevelts, an dem Gesamtbild nur leichte Züge der Verbesserung vornehmen konnten. Als solche Steigerung der Monroedoktrin, allerdings nicht unter Roosevelt, sondern unter seinem Nachfolger vorgenommen, haben wir die Erledigung des sog. Magdalenen-Bai-Falles von 1911/12 zu bezeichnen, worin der Grundsatz verkündet wurde — es handelte sich um Abtretung mexikanischen Gebiets an ein japanisches Syndikat — „daß, wenn ein Hafen oder anderer Platz in den amerikanischen Erdteilen so gelegen ist, daß seine Besetzung für maritime oder militärische Zwecke den Verkehr oder die Sicherheit der Vereinigten Staaten zu bedrohen geeignet ist, die Regierung der Vereinigten Staaten den Besitz eines solchen Hafens oder anderen Platzes nicht ohne schwere Besorgnis in den Händen einer Korporation oder Vereinigung sehen würde, die eine solche Verbindung zu einer anderen nicht-amerikanischen Regierung hat, daß dieser Besitz die tatsächliche Kontrollgewalt für maritime oder militärische Zwecke an diese Regierung gibt". Das war nicht bloß eine Anwendung der Madisondoktrin, sondern eine Steigerung derselben, denn jene verwehrte bloß die staatliche Gebietsübertragung an einen nicht-amerikanischen Staat. Hier wird aber die Gebietsübertragung an eine private, nicht-amerikanische Gesellschaft untersagt, die noch im Jahre 1866 anläßlich des Verkaufs der Ecuador gehörigen Galapagosinseln an englische Gläubiger dieser Republik von seiten der Union nicht beanstandet wurde.

IV. So hatte denn die Union durch kluge Steigerung des ersten Satzes der Monroedoktrin allmählich die Oberherrschaft über den amerikanischen Kontinent erlangt. Der zweite Grundsatz der Monroedoktrin: die Nichteinmischung in die Verhältnisse anderer Kontinente, die sich die Union als Gegenleistung auferlegt hatte, wurde von ihr nur in unwesentlichen Fragen beobachtet und ist im übrigen beinahe ganz in Vergessenheit geraten. Denn eine Einmischung in europäische Fragen bedeutete es, wenn die Vereinigten Staaten nach der ungarischen Revolution dem in die Türkei

geflohenen Ludwig Koszuth ihre wirksame Unterstützung zuteil werden ließen, auf die Türkei einzuwirken suchten, jedes von Österreich gestellte Auslieferungsbegehren abzuweisen und im Jahre 1851 sogar eine Fregatte, die „Mississippi", nach der Türkei entsandten, um mit Einwilligung der Pforte die Revolutionäre aufzunehmen und sie nach Amerika in Sicherheit zu bringen. Eine andere Intervention in europäische Verhältnisse: Während des Aufstands von Kreta 1866—68 beauftragte der Staatssekretär der Union seinen Gesandten in Konstantinopel der Pforte die guten Dienste der Vereinigten Staaten anzubieten, um die unglücklichen Verhältnisse in Kreta zu bessern. 1886 kam die Erklärung eines Protektorats über die Republik Liberia (Hart a. a. O. p. 808). Mit Spanien führte die Union einen Krieg, dessen hauptsächlichster Anlaß die Mißwirtschaft Spaniens auf Cuba war. Ein Krieg also, der die Einmischung in die Beziehungen einer europäischen Macht zu ihren Kolonien bedeutete. Ganz besonders scharf tritt aber hervor, wie wenig die Vereinigten Staaten das Prinzip der Nichteinmischung befolgen, wenn man sich daran erinnert, daß sie durch Besitznahme der Tutuila und anderen Inseln im Jahre 1899, ferner durch die Annexion von Hawai (1898), während des Krieges mit Spanien und durch die Besitznahme der Philippinen (1899) Einfluß und Interesse an der Gestaltung sowohl des australischen, wie des asiatischen Kontinents gewonnen haben. Die Politik der „offenen Tür" in China, welche die Union von 1899—1908 zu begründen übernahm und ihren vorläufigen Abschluß in der Washingtoner Konferenz von 1921/2 fand (s. dazu § 21 II), verdient auch in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden. Bezeichnend ist, daß, als die Schiedsverträge der Union mit England und Frankreich im Jahre 1912 im Senat zur Sprache kamen, man nur in Erwägung zog, inwiefern diese Verträge mit dem ersten Grundsatz der Monroedoktrin zu vereinbaren wären. Des zweiten Grundsatzes, der Nichteinmischung der Union in die Verhältnisse anderer Kontinente, wurde auch mit keiner Silbe Erwähnung getan. Er ist deshalb zum alten Eisen getan. Wenn die Völkerbundssatzung (Art. 21) den Vorbehalt zugunsten der Monroedoktrin macht und sie nicht als unvereinbar mit den Bestimmungen jener Satzung erklärt, so ist darunter nur jener erste Grundsatz des amerikanischen Vorrechts zu verstehen.

V. Was bedeuten nun diese Wandlungen der Monroedoktrin für das Gebiet der Staatenpolitik? Abgesehen davon, daß die Hegemonie der Union auf dem amerikanischen Festlande eingerichtet ist, hat die starke Betonung des ersten Grundsatzes der Monroedoktrin (Verbot der Intervention Europas in amerikanische Verhältnisse) und die Vernachlässigung des zweiten Grundsatzes (Verpflichtung der Nichteinmischung in die Verhältnisse anderer Kontinente) zu einer großen Steigerung des Imperialismus der Union beigetragen. Sie beansprucht für sich vollständige Isolierung von europäischen Einflüssen, gerät aber durch die Macht der Verhältnisse,

insbesondere dadurch, daß sie ihre eigene Verpflichtung der Nichtintervention außer acht läßt, in Reibungen internationaler Art mit den anderen Mächten. Soweit sie dies nun durch eigene Kraft durchzuführen in der Lage ist, kann man ihr diesen Imperialismus natürlich nicht verwehren, aber er zeigt nur wieder, wie es unmöglich ist, im Zeichen des heutigen Weltverkehrs als Großmacht den „Adam in der Staatslehre" spielen zu wollen. Eine solche Robinsonade des Völkerrechts hat sich überlebt, sie ist ein hohler Schatten, denn ihre beide Voraussetzungen, die ihr Wesen ausmachten, fehlen. Die eine Voraussetzung war: die Gleichheit der übrigen amerikanischen Staaten, über welche die Union ihre schützende Hand in der Monroedoktrin ausstreckte. Diese Gleichheit ist gewichen, und durch die Macht der Verhältnisse die Hegemonie der Union auf dem amerikanischen Kontinent ins Leben getreten. Die andere Voraussetzung ist ebenfalls durch der Macht die Verhältnisse geschwunden: Der Union sind die Verhältnisse auf den anderen Kontinenten nicht mehr gleichgültig. Es gibt für sie demnach Interessengemeinschaften, welche sie mit Europa und Asien verbinden. Aber durch den oben gemachten Vorbehalt des Art. 21 (VöSa.) haben sie es in ihrer Hand, wann sie diese Interessengemeinschaft gelten lassen wollen.

§ 15. Der Völkerbund.

Literatur statt aller: Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes 1921 (wo auch andere Schriften genannt sind); neuestens auch H. Körling, Die Rechtsnatur des Völkerbundes, 1922; Max Huber, Z. VöR. XII (1922) S. 1 ff.; Armstrong in AJIL. XIV (1920) 540 ff.

I. Die Mitglieder.

Die Satzung des Völkerbundes unterscheidet (Art. 1) ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes, von denen die einen ipso jure Mitglieder des Bundes sind als Signatarmächte des Friedensvertrags, die anderen solche, welche es binnen 2 Monaten nach Inkrafttreten der Satzung werden können, wenn sie im Sekretariat eine Beitrittserklärung niederlegen. Letztere sind die zum Beitritt „eingeladenen" Staaten, welche in der Anlage zur Völkerbundssatzung besonders genannt sind. Ihre Stellung ist gegenüber anderen Staaten, die nicht eingeladen sind, deshalb eine bevorzugtere, weil letzere nur besonders durch einen mit $^2/_3$ Mehrheit gefaßten Beschluß aufgenommen (s. § 16) werden können, während die ersteren aus eigenem Willen ihren Beitritt erklären können. So stehen den ‚ursprünglichen' Mitgliedern (Gruppe 1 u. 2) die nicht ursprünglichen (sog. „ballotierten") Mitglieder gegenüber. „Ursprüngliches" Mitglied sein, bedeutet deshalb zuerst für die Mitgliedschaft ausersehen sein.[1])

Jedes Mitglied des Bundes kann nach 2jähriger Kündigung aus dem

[1]) Bis Ende 1921 waren 48 Staaten Mitglieder des Völkerbundes, 27 Nichtmitglieder (s. Schücking-Wehberg a. a. O. 138 f.).

Bunde austreten, wenn es zu dieser Zeit alle seine internationalen Verpflichtungen (einschl. der aus der Satzung folgenden Mitgliedschaftspflichten) erfüllt hat.

II. Die Organe des Völkerbundes.

Es sind hier zu nennen (Art. 2 VöSa.):

1. Die Bundesversammlung;
2. Der Rat;
3. Das ständige Sekretariat.

1. Die Bundesversammlung (BV.) besteht (Art. 3 VöSa.) aus Vertretern der Bundesmitglieder (Staaten). Sie tagt in Genf oder ausnahmsweise an einem anderen Orte. Jedes Bundesmitglied hat höchstens drei Vertreter in der Bundesversammlung, doch kann die Stimme jedes Staats nur einheitlich abgegeben werden.

2. Der Völkerbundsrat (VBR.) besteht (Art. 4 VöSa.) aus ständigen und wechselnden Vertretern. Die ständigen Vertreter werden von den alliierten und assoziierten Hauptmächten (d. i. ohne Beitritt der Vereinigten Staaten: England, Frankreich, Italien, Japan) entsendet. Die wechselnden bestehen aus Vertretern von vier anderen Bundesmitgliedern. Diese vier „anderen" werden von der Bundesversammlung nach freiem Ermessen und zu Zeiten, die sie für gut findet, bestimmt. Bis zur ersten Bestimmung[1]) durch die BV. waren die Vertreter Belgiens, Brasiliens, Spaniens und Griechenlands Mitglieder des VBR. Mit Zustimmung der Mehrheit der BV. kann der VBR. andere Bundesmitglieder bestimmen, die von da ab ständig im Rat vertreten sind. Ebenso (d. h. mit Zustimmung der BV.) kann er die Zahl der wechselnden Mitglieder des VBR. erhöhen. Jedes im Rat vertretene Bundesmitglied verfügt nur über eine Stimme und nur über einen Vertreter. Mit einer an die Bestimmung des Aachener Protokolls von 1818 (s. oben S. 130) für das europäische Konzert erinnernden Redewendung kann jedes im Rate nicht vertretene Bundesmitglied eingeladen werden, zur Tagung des VBR. einen Vertreter abzuordnen, wenn eine seine Interessen besonders berührende Frage auf der Tagesordnung steht. Zweifelhaft ist, ob dieses ‚eingeladene' Mitglied mit ‚Stimmrecht' ausgestattet ist. (Dafür Schücking-Wehberg a. a. O., S. 216.) Die Art, wie das europäische Konzert auf Grund des Aachener Protokolls Rumänien in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts anläßlich der Donaufrage behandelte, lassen es uns zweifelhaft erscheinen, ob dies Stimmrecht den „Eingeladenen" zuteil würde. Der VBR. tagt gewöhnlich in Genf, aber auch an anderen Orten, mindestens einmal im Jahre. Er verhandelt grundsätzlich geheim, während die BV. grundsätzlich öffentlich verhandelt (Art. 11 der Geschäftsordnung der BV. vom 30. November 1920). Weder ist die BV. dem VBR., noch dieser der BV. untergeordnet (etwa nach Art einer Exekutive des innerstaatlichen Rechts).

[1]) Bisher haben zwei „Bestimmungen" stattgefunden: 15. 12. 1920 und September 1922.

In der Sitzung der BV. vom 7. Dezember 1920 wurden folgende Leitsätze für das wechselseitige Verhältnis beider Organe zueinander aufgestellt (Schücking-Wehberg a. a. O. S. 166):

1. Rat und Versammlung haben jeder spezielle Rechte und Pflichten. Keines dieser Organe hat das Recht, Fragen zu entscheiden, die die Verträge und die Verfassung dem anderen Organe vorbehalten.

2. Die verfassungsmäßigen Mitglieder des Rates und der BV. fällen ihre Entscheidungen als Vertreter ihrer betreffenden Staaten und ihr Votum hat keine andere Bedeutung (also absorptives Repräsentationsprinzip! s. oben S. 79f.).

3. Der Rat wird jedes Jahr der BV. einen Bericht vorlegen.

Beschlüsse der BV. und des VBR. erfordern Einstimmigkeit der in der Tagung vertretenen Mitglieder, es sei denn, daß in den Vorschriften der Völkerbundssatzung oder in den Bestimmungen des Versailler Vertrags (ebenso des von St. Germain, des von Sèvres und des von Neuilly) ausdrücklich ein anderes vorgesehen ist. So ist z. B. für Abänderungen der Völkerbundssatzung Einstimmigkeit des Rates und Mehrheitsbeschluß der BV. nötig (Art. 26 I VöSa.).

3. Das ständige Sekretariat des Völkerbundes (s. darüber § 23).

III. Die Zuständigkeit (Kompetenz) des Völkerbundes.

Von derselben wird im besonderen an den einschlägigen Stellen unseres Systems gehandelt werden. Hier seien nur der Übersicht wegen die wichtigsten angeführt:

Der Völkerbund hat:

1. Die Förderung der Herabsetzung von nationalen Rüstungen. Zu diesem Zwecke (Art. 8 VöSa.) entwirft der VBR. unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates die Abrüstungspläne und unterbreitet sie den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung. Von zehn zu zehn Jahren sind diese Pläne nachzuprüfen und, wenn erforderlich, zu berichtigen. Die auf diese Weise festgesetzte Grenze der Rüstungen darf nach ihrer Annahme durch die verschiedenen Regierungen nicht ohne Zustimmung des VBR. überschritten werden. Die Bundesmitglieder haben für die obigen Zwecke jede Auskunft (Stand der nationalen Rüstung, Heeres-, Flotten-, Luftschiffahrtsprogramm u. ä.) zu geben.

2. Die Garantie der Unversehrtheit des Gebiets der Bundesmitglieder (Art. 10f. VöSa. s. darüber § 21 II 2).

3. Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit (s. darüber § 24) und Bundesexekution (s. darüber § 25f.).

4. Die Funktion als Mandant für die Mandatsländer (s. oben § 6 III).

5. Die Förderung des internationalen Arbeitsrechts (s. weiter unten § 23 III).

6. Allgemeine Funktionen der Humanität (Art. 23) durch Förderung darauf gerichteter internationaler Übereinkommen und Verwaltungsgemeinschaften.

Es kommen hier für alle Bundesmitglieder folgende Aufgaben in Betracht:

a) Die Schaffung angemessener und menschlicher Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder.

b) Bürgschaft einer gerechten Behandlung der eingeborenen Bevölkerung in den Kolonien.

c) Überwachung der Maßnahmen gegen Frauen-, Kinder-, Opiumhandel und Handel mit anderen schädlichen Mitteln.

d) Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit Ländern, wo solche Überwachung eine Fordernng der Humanität ist.

e) Aufrechterhaltung und Sicherung des freien Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Behandlung des Handels unter den Bundesmitgliedern.

f) Bekämpfung von Krankheiten.

IV. Der Völkerbund als völkerrechtliches Rechtssubjekt.

1. Der Völkerbund hat ein Recht, Gesandte zu empfangen und zu entsenden.

2. Er hat das Recht, Verträge mit Staaten abzuschließen (z. B. betreffend die Rüstungen Art. 8 IV VöSa.).

3. Er kann Krieg führen und Frieden schließen (Art. 12, 13, 15, 16f., s. auch weiter unten § 25f.).

4. Er ist Mandant für die Mandatsländer (s. oben § 6), Treuhänder für das Saargebiet (s. weiter unten § 17 III), Protektor von Danzig (s. oben S. 44ff) und Patron der nationalen und religiösen Minderheiten (s. oben S. 48ff).

5. Er ist Subjekt des Privatrechts. Da er aber kein eigenes Personalstatut hat, ist er als Privatrechtssubjekt dem Rechte des Territorialstaats, wo der Bundessitz ist, unterworfen, also dem Schweizerischen Recht. Da der Völkerbund kein Staat ist, hat er keine Forumsfreiheit, wie Staaten sie besitzen (s. oben S. 7).

V. Die Rechtsnatur des Völkerbundes.

Er ist bloß ein Verwaltungsverein (übereinstimmend: Scelle in RGDIP. XXVIII p. 125) zur Sicherung des Friedens und zu gemeinsamer Arbeit auf gewissen Kulturgebieten (Art. 23f. VöSa.). Er ist kein Staat, aber auch kein Staatenbund (wie Schücking-Wehberg a. a. O. annehmen). Gegen die Eigenschaft des Völkerbundes als eines Staatenbundes spricht:

1. Die Regel der Einstimmigkeit seiner Beschlüsse (Art. 5 VöSa.), während im Staatenbunde die Stimmenmehrheit gewöhnlich genügt.

2. Im Staatenbunde sind die Beschlüsse der Bundesorgane bindend für das Handeln der Staatsorgane der Gliedstaaten, derart, daß diese jene Beschlüsse ohne die Notwendigkeit weiterer Ratifikation, durch gliedstaatliche Handlungen ausführen müssen. Für den Völkerbund ist dies zu mindest zweifelhaft (s. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 61ff.). Für die Satzungsänderungen des Völkerbundes (Art. 26) und für die auf das internationale Arbeitsrecht bezüglichen Beschlüsse der BV. (s. unten § 23 III) ist die Notwendigkeit besonderer Ratifikation durch die einzelnen Mitglieder des Bundes sogar ausdrücklich vorgeschrieben.

Der Versuch Schückings, den Völkerbund auch als „Gemeinschaft zur Gesamten Hand" zu konstruieren, ist gleichfalls unhaltbar. Dieses Rechts-

institut ist territorial beschränkt. Frankreich kennt es z. B. nicht (s. Michoud, Personalité morale [1909] I, 427ff.). Ein solches territorial beschränktes Institut verträgt keine internationalrechtliche Ausweitung, wie sie Schücking durch seinen Konstruktionsversuch unternimmt.

Was die Rechtsnatur der Völkerbundssatzung anlangt, so ist sie eine Vereinbarung als Quelle objektiven Rechts für die verbundenen Staaten, kein Vertrag.

Durch die Völkerbundssatzung soll objektives Recht unter den Bundesmitgliedern geschaffen werden (s. über diesen Zweck jeder Vereinbarung oben S. 10). Nur weil die Völkerbundssatzung eine Vereinbarung ist, erklären sich folgende Eigentümlichkeiten:

1. Die Völkerbundssatzung war schon objektives Recht, als bloß drei von den Staaten, die ihr unterworfen sein wollten, sie unterzeichneten. Zwar bestimmt der jene Satzung mitumfassende Versailler Friedensvertrag (Art. 440 VIf.):

„Ein erstes Protokoll über die Niederlegung der Ratifikationsurkunden wird errichtet, sobald der Vertrag von Deutschland einerseits und von drei alliierten und assoziierten Hauptmächten andrerseits ratifiziert ist.

Mit der Errichtung dieses ersten Protokolles tritt der Vertrag zwischen den Hohen vertragschließenden Teilen, die ihn auf diese Weise ratifiziert haben, in Kraft. Das gilt aber nur für den ganzen Vertrag, die Völkerbundssatzung ist aber an sich schon in Kraft getreten, als drei alliierte und assoziierte Hauptmächte sie annahmen. Oder glaubt jemand ernstlich, daß wenn diese gewollt, Deutschland aber nicht unterzeichnet hätte, der Völkerbund nicht zustandegekommen wäre? Diese Entstehung des Völkerbundes erinnert an die Bestimmung der amerikanischen Unionsverfassung (Art. 7 I): „Die Ratifikation durch Konventionen durch neue Staaten soll für das Inkrafttreten dieser Verfassung zwischen ratifizierenden Staaten genügen." Die Ratifikation des neunten Staates (N. Hampshire) erfolgte am 21. Mai 1788. Das war der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Unionsverfassung. Rhode Island ratifizierte als letzter der dreizehn ursprünglichen Staaten erst am 29. Mai 1790. Warum diese auffallende Ähnlichkeit zwischen der Entstehung der Unionsverfassung und der Völkerbundssatzung? Weil beide auf dem juristischen Akte der Vereinbarung beruhen. Deshalb ist auch die Geburtsstunde des Völkerbundes der 10. Januar 1920, der Tag an welchen das im Art. 440, VI genannte Protokoll unterzeichnet wurde. Wenn andere Staaten nachher kamen, z. B. Griechenland erst am 30. März 1920, Portugal am 8. April 1920, ihre Ratifikationsurkunden in Paris niedergelegt haben (s. Deutsches Reichsgesetzblatt 1920 S. 622), so folgt daraus nur, daß diese Staaten den Versailler Friedensvertrag als für sie rechtsverbindlich, d. h. vom 30. März bzw. 8. April 1920 an für sie geltend, anerkannt haben. Hingegen war die Völkerbundssatzung für Griechenland nicht erst vom 30. März, sondern schon vom 10. Januar an maßgebend, was am besten daraus hervorgeht, daß Griechenland schon am 16. Januar 1920 in der ersten Sitzung des Völkerbundsrats zu Paris vertreten war und als „membre de la Société des Nations" bezeichnet wurde (s. Körling a. a. O. 1922 S. 29, der auf diese Tatsache hinweist, sie aber nicht erklären kann und deshalb das Protokoll der Völkerbundsratssitzung, die jene Tatsache belegt, für „falsch"(!) erklärt).

2. Weil die Völkerbundssatzung eine Vereinbarung und kein Vertrag ist, ferner als Vereinbarung nur objektives Recht darstellt, das nur eine in sich geschlossene Einheit darstellen kann, so folgt, daß, trotzdem die verschiedenen Friedensverträge zu Versailles, St. Germain, Trianon, Neuilly, Sèvres sie mit-

umfassen, immer nur dasselbe objektive Recht (des Völkerbundes) gemeint ist: Wenn deshalb China den Friedensvertrag von Versailles nicht unterzeichnet hat, wohl aber den von St. Germain, so folgt daraus nicht etwa, daß es „nur" die Völkerbundssatzung „des Friedens von St. Germain" unterzeichnet habe, demnach „nicht berechtigt sei an der Ausführung" des Versailler Friedensvertrags „mitzuwirken" (so unrichtig Körling a. a. O. 32). Vielmehr gilt die Völkerbundssatzung als objektives Recht nur einheitlich für alle Staaten, die sich ihr unterworfen haben, mag dies im Frieden von Versailles oder in dem von St. Germain, oder in dem von Neuilly usw. geschehen sein.

VI. Die soziologische Wertung des Völkerbundes. Die Mitglieder des Bundes handeln innerhalb der Satzung des Völkerbundes in Form von Rechtshandlungen und Rechtsgeschäften. M. E. sind alle Beschlüsse des Völkerbundes, sofern sie von den Bundesmitgliedern befolgt werden sollen, Rechtsgeschäfte des Völkerrechts. Verletzen die Bundesmitglieder die Satzung des Völkerbundes, so begehen sie Völkerrechtsdelikte. Aber der Bund maßt sich auch Rechte über die Nichtmitglieder an. Dadurch tritt er aus dem Rahmen der bloßen Rechtsgeschäfte und juristisch zu beurteilenden Handlungen in das Gebiet der Völkerhandlungen, die nur einen soziologischen Maßstab vertragen. Denn der Bund behandelt eben die Nichtmitglieder nicht als Gleiche, seine Handlungen sind im Verhältnis zu diesen nicht an dem Grundrecht der Gleichheit orientiert, daher bloß Völkerhandlungen.

Immerhin muß man zwischen den Nichtmitgliedern unterscheiden. Die einen, wie das Deutsche Reich, Österreich, Bulgarien, Ungarn, nicht[1]) die Türkei, haben den Völkerbund dadurch anerkannt, daß sie seine Satzung in den sie bindenden Friedensvertrag (von Versailles, St. Germain, Neuilly, Trianon) aufnehmen ließen. Ihnen gegenüber wird Einverständnishandeln in soziologischem Sinne (s. oben S. 128) betätigt und umgekehrt betätigen sie solches dem Völkerbunde gegenüber. Sie waren Klienten des Völkerbundes, Deutschland ist es noch heute.[2])

Anders die Nichtmitglieder, die die Völkerbundssatzung überhaupt nicht unterschrieben haben, also auch nicht Klienten des Bundes geworden sind. Ihnen gegenüber ist jede Forderung des Handelns nach der Völkerbundssatzung Rechtsanmaßung, also bloß Gesellschaftshandeln im oben angeführten soziologischen Sinne, also Völkerhandlung, nicht völkerrechtliche Handlung.

Und solches kann in mannigfacher Richtung erfolgen.

[1]) Der Vertrag von Sèvres ist von der Türkei nicht ratifiziert worden.

[2]) Meurer nennt (Die Grundlage des Versailler Friedens und der Völkerbund 1920 S. 102) Deutschland „Mitbegründer" des Völkerbundes. Die darin enthaltene Parität zwischen Deutschland und den Mitgliedern des Völkerbundes ist falsch. Die Bezeichnung ist zum mindesten irreführend. Noch weiter geht aber Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes 1920 S. 38, der „eine Art von Schutzrecht Deutschlands über den Völkerbund" annimmt. Er selbst sagt aber, daß dies eine „politisch bizarre Annahme" ist.

Wir sehen schon ganz davon ab, daß die Rüstungsbeschränkungen, die der Bund trifft, auch sie trifft, insofern, als der Völkerbund gegenüber den Rüstungen der Nichtmitglieder nicht gleichgültig bleiben kann (so die Botschaft des schweizer. Bundesrats vom 4. August 1919 bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 61). Der Völkerbund maßt sich selbst dann, wenn Nichtmitglieder untereinander Krieg führen, und davon ein Bundesmitglied nur mittelbar betroffen wird, ein Recht der Intervention an (Art. 11 I VöSa.). Er kann ferner fordern (Art. 17 VöSa.), daß, wenn eine von zwei streitenden Parteien oder alle beide Nichtmitglieder des Bundes sind, sie „sich für die Beilegung des Streitfalles den den Bundesmitgliedern auferlegten Verpflichtungen" unterwerfen, „und zwar unter Bedingungen, die der Völkerbundsrat für angemessen hält". An den vom Völkerbunde gegen ein Mitglied oder Nichtmitglied angeordneten Strafsanktionen brauchen sich die Nichtmitglieder nicht aktiv zu beteiligen, aber es wird von ihnen strikte Neutralität verlangt, also ihre Willensfreiheit eingeschränkt und es kann sie unter Umständen sogar die Wirkung der gegen den Übeltäter verfügten Blockade mittreffen, oder wie Tittoni in seinem Bericht an den VBR. vom 3. August 1920 sagte: Die Strafblockade des Völkerbundes könnte auch gegen Nichtmitglieder des Bundes effektiv gestaltet werden, wenn sie mit dem Völkerbunde in der Blockade gegen den Übeltäter nicht einig gehen (s. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 390, vgl. ebendort S. 97ff.).

All das Angeführte ergibt die von M. Weber (Ges. Aufsätze a. a. O. S. 418ff.) so meisterhaft entwickelte Charakteristik des soziologischen Gesellschaftshandelns. Die Vergesellschafteten oder ein Teil von ihnen erwartet, daß die übrigen satzungsgemäß handeln, während sie selbst nur an der Satzung orientiert sind, ohne damit die durch Zwang realisierbare Verpflichtung zu übernehmen, auch ihrerseits gegenüber den anderen satzungsgemäß zu handeln.

§ 16. Die völkerrechtliche Anerkennung und die Aufnahme von Staaten in den Völkerbund.

Literatur: Außer den Lehrbüchern des Völkerrechts, unter denen für diese Frage Hall's 7. ed. p. 30ff. hervorragt, besonders: Le Normand, La Reconnaissance internationale et ses diverses applications DrDiss. Rennes (Paris 1899); Hershey, The Recognition of Cuban Belligerency in Annals of Am. Academy of Pol. & Social Science 1896 p. 74ff.; G. G. Wilson, Insurgency & Maritime Law in AJIL. I (1907) p. 4 ff.; Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes S. 107ff.; Scelle in RGDIP. (1921) XXVIII p. 122ff.; Coucke in RDI. 3 sér. II (1921) p. 320ff.

I. Entstehung und völkerrechtliche Anerkennung von Staaten.

Die Entstehung ebenso wie der Untergang von Staaten bestehen aus Völkerhandlungen und sind keine Völkerrechtshandlungen. Sie liegen im Gebiete des sozialen und historischen Geschehens, auf welches Rechtsformeln unanwendbar sind. Für den Untergang von Staaten ist es an sich klar, daß hier Macht- und Gewaltfaktoren von soziologischer Eigenart maßgebend sind. Auch für die Entstehung von Staaten leuchtet es sofort ein, wenn man sich aus der Fülle des geschichtlichen Materials die einzelnen Entstehungsgründe vergegenwärtigt. Es sind dies:

1. Der Zerfall einer Realunion wie Schweden-Norwegen (1905), Öster-

reich-Ungarn (1918) oder der Zerfall eines Staates, wie Österreich oder Rußland in sog. Nachfolgerstaaten.

2. Die Entstehung eines Bundesstaats (Deutsches Reich, Schweiz, Nordamerikanische Union), welches als ein Akt sozialen Geschehens betrachtet wird (s. dazu mein Deutsches und Preuß. Staatsrecht I [1922] S. 54ff.).

3. Der mitunter erzwungene Eintritt von Staaten in die europäische Völkergesellschaft wie der Chinas (Frieden zu Peking zwischen England und China von 1860; Freundschaftsvertrag zwischen den Staaten des deutschen Zollvereins und China vom 2. 9. 1861: Fleischmann, Völkerrechtsquellen 1905 S. 63). Auch der Eintritt der Pforte in die europäische Völkergesellschaft hat sich nicht erst auf Grund des Art. 7 des Pariser Friedens von 1856 vollzogen (Wortlaut oben S. 127).

4. Die Entstehung eines neuen Staatswesens in unzivilisierten Regionen oder halbzivilisierten Gegenden, wie dies zutrifft für den Transvaal- und Orange-Freistaat (1856—1902), den Kongofreistaat (1885—1908), die Republik Liberia (anerkannt 1847), die Balkanstaaten Serbien, Montenegro, Bulgarien und Rumänien, die vom Berliner Kongresse (1878) zwar formell anerkannt, aber nicht erst geschaffen wurden. Mit den Balkanstaaten kommen wir auf einen neuen (ebenfalls nicht juristischen) Entstehungsgrund.

5. Die Entstehung von Staaten auf Grund Rebellenabfalls von einem Hauptlande.

Die rein faktische, metajuristische Entstehung von Staaten kann man hier durch folgende Phasen hindurchlaufen sehen:

I. Die Anerkennung der sog. Insurgenteneigenschaft. Sie erfolgt, wenn der Aufstand den Charakter eines tatsächlichen Krieges angenommen hat und tatsächlich in internationale Beziehungen des alten Staates einschneidet. Sie kann erfolgen:

α) Durch den alten Staat selbst. Dann bedeutet dies, daß den Insurgenten der Charakter einer kriegführenden Partei, insbesondere das Recht auf die völkerrechtliche Behandlung als Kriegsgefangene (statt strafrechtlicher Rebellenbehandlung) zugebilligt wird. Der Vorteil des alten Staats: durch solche Anerkennung befreit er sich von völkerrechtlicher (bes. Schadens-) Verantwortung gegenüber dritten Staaten.

β) Durch dritte Staaten. Diese übernehmen durch solche Anerkennung der Insurgenteneigenschaft gewisse Pflichten der Neutralität (z. B. weder den Insurgenten noch dem Altstaat Geld oder Munition zu schicken), aber auch bestimmte Rechte, z. B. daß auch die Insurgenten den Konnationalen des die Insurgenteneigenschaft anerkennenden Staates den völkerrechtlichen Schutz gewähren. Auch die Insurgenten werden von dem ihre Eigenschaft anerkennenden Staate nicht mehr als Piraten behandelt, wenn sie den Konterbande-Handel der Kauffahrer des anerkennenden Staats nach dem Altstaat beschränken. Sie gewinnen insbesondere Aktionsfreiheit auf dem Kriegstheater, d. i. dem offenen Meer, gegenüber den Neutralen (vgl. die Revolte in der Chilenischen Marine 1891 bei Hall a. a. O. S. 39f.).

II. Das zweite Stadium ist die Anerkennung als kriegführender Partei. Wenn der Aufstand den Charakter eines Krieges zwischen politisch organisierten Gemeinschaften annimmt (worunter nicht bloß der Altstaat, sondern auch die Insurgenten zu verstehen sind, sofern sie ein bestimmt abgegrenztes Gebiet okkupiert und dort ihre Herrschaft dauernd eingerichtet haben), so können den Rebellen die Rechte der Kriegführung zugebilligt werden:

α) Vom Altstaate. Dies bedeutet nicht mehr als die Anerkennung der Insurgenteneigenschaft (s. oben unter I α). Insbesondere liegt darin seitens des Altstaates noch keineswegs die völkerrechtliche Anerkennung, daß die Rebellen Neutralen gegenüber Pflichten haben;

β) Von seiten dritter Staaten. Diese Anerkennung bedeutet, daß die revoltierende Gemeinschaft von dem anerkennenden dritten Staat als kriegführende Partei mit allen Rechten und Pflichten gegenüber Neutralen[1]) angesehen wird. Auch diplomatische Beziehungen können sich daran knüpfen. Doch sollen sie sich nur auf die Erledigung der laufenden Angelegenheiten beschränken. Konsuln können beiderseits geschickt, doch darf kein Exequatur erteilt werden. Ein Mehr darüber hinaus wäre ein unfreundlicher Akt gegen den Altstaat.

III. Das dritte und letzte Stadium ist die Anerkennung der Unabhängigkeit. Sie ist für dritte Staaten nicht dadurch bedingt, daß der Altstaat sie vorher erteilt. Belgien ist von den Großmächten als unabhängig anerkannt worden, ehe der Altstaat, Holland, die Unabhängigkeit Belgiens anerkannte. Die Anerkennung der Unabhängigkeit muß sich für den anerkennenden Staat als politische oder wirtschaftliche Notwendigkeit ergeben. Sonst liegt verfrühte Anerkennung vor, und diese gilt als unfreudlicher Akt gegen den Altstaat.

Was ist nun juristisch betrachtet die völkerrechtliche Anerkennung?

Darauf gibt die bisherige Theorie zwei verschiedene Antworten. Die eine (z. B. Fiore, Amari u. a.), die ihre Lehren in naturrechtliches Gewand zu kleiden lieben, gehen von der Annahme aus, daß ein Staat juristisch sich selbst konstituieren könne und behaupten demgemäß, daß die völkerrechtliche Anerkennung dem juristischen Bestehen des Staats juristisch nichts Neues hinzufügen könne[2]). Für sie ist also die völkerrechtliche Anerkennung ein metajuristischer, ein rein sozialer Akt. Die anderen, die von der jedenfalls richtigeren Ansicht ausgehen, daß ein Staat sich metajuristisch entwickeln, aber nicht juristisch kraft einer juristischen generatio aequivoca entstehen könne, erblicken in der völkerrechtlichen Anerkennung die Konstituierung der Rechtssubjektivität eines Staats, und zwar durch Rechtsgeschäft und inter partes, d. h. zwischen den anerkennenden und anerkannten Staaten. Schwierig ist es nur, diese Ansicht mit den Tatsachen in Einklang zu bringen. Denn einmal muß der Staat auch schon vor seiner völkerrechtlichen Anerkennung durch einen Staat bestanden haben. Ist er nämlich schon früher durch andere Staaten anerkannt worden, z. B. durch die Staaten A, B, C, D . . . bis Y, so wird man doch wohl kaum sagen können, daß er vor der Anerkennung des Staates Z juristisch ein Nichtrechtssubjekt war. Eine Rechtssubjektivität, die zu verschiedener Zeit entstehen kann, ist ein Unding, da man sie nur einheitlich denken kann. Sodann, selbst wenn der Staat noch von keinem anderen Staate anerkannt ist, ist er schon Rechtssubjekt. Denn nur als solcher kann er Vertreter entsenden, mit denen man die zur Anerkennung

[1]) Also insbesondere: Recht der Blockade und der Prisennahme.

[2]) Auch Fleischmann, Die Alandfrage 1918 S. 27 und Z. VöR. XII 33 ist dieser Ansicht.

führenden, rechtsgeschäftlichen Handlungen anknüpft. Indem sich die übrigen Staaten mit dem noch nicht anerkannten Staate in Beziehungen einlassen, sehen sie ihn schon als Rechtssubjekt an.

Weder die Theorie, welche in der völkerrechtlichen Anerkennung eine Völkerhandlung ansieht, noch diejenige, welche sie als Rechtsgeschäft betrachtet, kann befriedigen.

Die völkerrechtliche Anerkennung ist vielmehr eine Völkerrechtshandlung, an welche die Völkerrechtsordnung folgende Legalwirkungen anknüpft:

a) daß der anerkannte Staat sich der Völkerrechtsordnung unterwerfen muß und sie im Verhältnis zu dem anerkennenden Staat als bindend anerkennt;

b) daß sowohl der anerkannte wie der anerkennende Staat sich im Verhältnis zueinander als gleichberechtigte Subjekte des Völkerrechts anerkennen. Wegen dieser besonderen Legalwirkung können die Gliederstaaten von Bundesstaaten und protegierte Staaten niemals völkerrechtlich anerkennen.

Die völkerrechtliche Anerkennung als Rechtshandlung gehört zu jener Unterart von Rechtshandlungen, die auch das Privatrecht (siehe Klein a. a. O. S. 27) kennt und welche zu definieren sind: als „Handlungen, die sich lediglich als Perfektion einer, auf ein äußeres Verhalten hinzielenden, erheblichen inneren Tatsache (Gesinnung, Überzeugung, Wollen) darstellen, bei denen gesetzlich der Handlungsakt nicht fixiert ist."

Die auf ein äußeres Verhalten hinzielenden, inneren Tatsachen sind in unserem Falle: das allmählich und soziologisch bemerkbare Heranwachsen eines Staats, das sich zunächst rein intern, d. h. hier als innerstaatliches Wollen bemerkbar macht und wozu eine durch das Völkerrecht zwar vorgeschriebene, aber im einzelnen nicht gesetzlich fixierte Handlung, die Völkerrechtshandlung der Anerkennung, zur Perfektion jenes innerstaatlichen Wollens hinzukommen muß.

Deshalb kann die völkerrechtliche Anerkennung in jeder Form, ausdrücklich oder durch konkludente Handlungen, erfolgen. Als Rechtshandlung kann sie aber weder widerruflich, noch bedingt, noch befristet sein (s. oben S. 123, vgl. auch Hall p. 35). Doch kann die Anerkennung im voraus für erst zu bildende Staaten erteilt werden.

Beispiel Art. 88 des Vertrags von Sèvres:

„La Turquie déclare reconnaître, comme l'ont déjà fait les Puissances alliées, l'Arménie comme un État libre et indépendant."

Die Anerkennung kann nur durch die zu völkerrechtlicher Vertretung befugten Organe vorgenommen werden, also niemals durch die Gerichte, wenngleich diese inzidenter die Vorfrage entscheiden können, ob ein Staat vorhanden sei (so Richter Phillimore im engl. Rechtsfall der „Charkieh" s. Pitt Cobbett I p. 42f.).

II. Die Aufnahme in den Völkerbund.

Sie ist keine Rechtshandlung, sondern ein Rechtsgeschäft. Da nämlich die Zugehörigkeit zum Völkerbund selbst, wegen seines Mangels an Universalität, ein Vertragsverhältnis darstellt, das gekündigt werden kann, so ist auch die Aufnahme neuer Mitglieder nur durch Vertrag mit diesen und durch ev. Neugestaltung des Vertrags unter den bisherigen Mitgliedern denkbar. Der beste Beleg dafür, daß keine Rechtshandlung mit ipso jure eintretenden Legalwirkungen, sondern ein Rechtsgeschäft in der Aufnahme gegeben ist, daß bei der Aufnahme Rechtswirkungen derselben gesetzt werden können, die von den allgemeinen Rechtswirkungen der Aufnahme abweichen (so geschehen bei der Aufnahme der Schweiz s. oben S. 65 f.), daß also die Rechtswirkungen der Aufnahme nur soweit eintreten, als sie die Vertragsteile wollen. Die allgemeinen Wirkungen der Aufnahme können auch beschränkt werden[1]).

Wie die völkerrechtliche Anerkennung nur gewährt werden kann, nicht gewährt werden muß, wenngleich der die Anerkennung anstrebende schon Staat im staatsrechtlichen bzw. völkerrechtlichen Sinne ist, so muß auch die Aufnahme in den Völkerbund nicht jedem Staate gewährt werden. Nur als Richtlinie einer Aufnahmepolitik ist der Art. 1 II VöS zu verstehen.

1. Danach sind folgende Aufnahmebedingungen maßgebend:

a) Es müssen Staaten sein. Der Aufzunehmende muß nachweisen, daß er Staat ist. Diesen Nachweis führt er dadurch, daß er die von anderen Staaten bereits vorgenommene Anerkennung nachweist. Doch ist der Völkerbund weder verpflichtet noch berechtigt, die Aufnahme von der vorherige Anerkennung durch andere Staaten abhängig zu machen (Schücking-Wehberg a. a. O. S. 108 und die von diesen zit. Ausführungen des Belgiers Poullet in der Vollsitzung der BV. v. 16. Dezember 1920). Gleichwohl hat der Völkerbund gelegentlich die Aufnahme unter Hinweis auf die Tatsache verweigert, daß die Bewerber noch nicht als Staaten anerkannt seien.

b) Die Gemeinwesen, welche die Aufnahme ansuchen, können aber auch ‚Dominions' und Kolonien sein. Doch müssen sie das „Recht auf volle Selbstverwaltung" haben. Der Ausdruck ist so zu deuten, wie ihn der Begriff der engl. Selfgoverning Colonies an die Hand gibt. Es liegt darin ein Doppeltes:

I) Eine parlamentarische Regierung, welche die auswärtigen Angelegenheiten kontrolliert. Daher sind wohl gewisse englische[2]), aber nicht die französischen Kolonien aufnahmefähig.

[1]) So geschehen bei Esthland, Lettland usw., die anfangs nur zu technischen Kommissionen des Völkerbundes beigezogen wurden (s. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 483). Seit 1921 sind sie aber schon Mitglieder des Völkerbundes.

[2]) Südafrika, Canada, Australien, auch Indien, obwohl die Leitung seiner auswärtigen Politik von England diktiert wird.

II) Es muß sich um Gemeinwesen handeln, die ein gewisses Maß politischer Unabhängigkeit besitzen. Deshalb sind protegierte Staaten und Mandatsländer nicht aufnahmefähig. Danzig kann daher niemals Mitglied des Völkerbundes werden.

c) Das Vorhandensein fester Gebietsgrenzen. Denn diese sollen vom Völkerbunde geschützt werden (Art. 10). Deshalb wurden die baltischen Staaten anfangs von der Aufnahme abgewiesen, merkwürdigerweise aber nicht Albanien (s. Scelle a. a. O. p. 133 und p. 136).

d) Ein nicht zu kleiner Umfang des Staatswesens, weil ein solcher nicht die für die Mitgliedschaft und Verteidigung des Völkerbundes nötige Leistungsfähigkeit verbürgt (daher Abweisung von Liechtenstein s. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 109). Das liegt in der Forderung der Gewährleistung ausgesprochen, daß der Aufzunehmende seine internationalen Verpflichtungen beobachten werde.

e) Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung (für die Streitkräfte zu Lande, zur See und in der Luft).

2. Die Form der Aufnahme.

Die Völkerbundssatzung spricht nicht von der Notwendigkeit eines Aufnahmeantrags. Doch hat die Praxis diese Notwendigkeit eingeführt. Der Antrag muß 4 Monate vor Beginn der Tagung der Bundesversammlung eingereicht werden (Art. 4 der Geschäftsordnung). Der Antrag braucht nicht von dem Aufnahmebewerber gestellt zu werden. Er kann auch für diesen von anderen Staaten gestellt werden (z. B. haben die Schweiz und Argentinien seinerzeit für das Deutsche Reich den nicht angenommenen Aufnahmeantrag gestellt). Die Frage, ob die Aufnahme von dem Parlament des Aufnahmebewerbers gebilligt ist, wird gar nicht aufgeworfen, weil die Stellungnahme des Parlaments völkerrechtlich bedeutungslos ist (nicht aber staatsrechtlich: Art. 45 III RV: „Bündnisse unterliegen parl. Genehmigung des Reichstags!").

Die Aufnahme erfolgt seitens der BV. mit Zweidrittelmehrheit. Durch Ablehnung des Antrags auf Aufnahme seitens der Bundesversammlung wird nicht etwa res judicata geschaffen. Denn die Aufnahme ist ein Rechtsgeschäft, ihre Ablehnung, die Ablehnung des Abschlusses eines Rechtsgeschäfts, das zu jeder Zeit wieder angeregt und abgeschlossen werden kann.

Jedes Aufnahmegesuch soll nach einem Beschlusse der BV. (vom 20. November 1920) auf folgende Punkte hin geprüft werden:

I. Ist das Zulassungsgesuch in der richtigen Form eingereicht?

II. Ist der Aufnahmebewerber de jure oder de facto anerkannt und von welchen Staaten?

III. Hat der aufnahmewerbende Staat eine dauerhafte Regierung und feste Grenzen?, Flächenraum?, Bevölkerungsziffer?

IV. Hat der Staat volle Selbstverwaltung?

V. Welches ist sein Verhalten in Wort und Tat mit Bezug auf seine internationalen Verpflichtungen und die Rüstungsbestimmungen des Bundes?

3. Völkerrechtliche Anerkennung und Aufnahme in den Völkerbund in ihrem Verhältnis zueinander.

Wie wir oben festgestellt haben (s. S. 148), ist die völkerrechtliche Anerkennung des Staates keine Voraussetzung für die Aufnahme in den Völkerbund.

Schließt aber die Aufnahme in den Völkerbund ipso jure auch die Anerkennung in sich (wie Schücking-Wehberg a. a. O. S. 111 u. a. annehmen)? Dies ist zu verneinen. Zunächst aus dem Grunde, weil die im Majoritätsbeschluß der Aufnahme die Minderheit bildenden Staaten zweifellos durch ihr Votum die Nichtanerkennung zum Ausdruck gebracht wissen wollen. Würden sie hierin durch den Majoritätsbeschluß gebunden sein, so wäre dies ein Eingriff in ihre souveränen Rechte.

Sodann muß man sich vor Augen halten, daß die völkerrechtliche Anerkennung eine Rechtshandlung, die Aufnahme in den Völkerbund ein Rechtsgeschäft ist. Die erstere kann nicht zurückgezogen werden, wohl aber kann das Rechtsgeschäft, die Aufnahme, durch Kündigung (Art. 1 III VöS) seitens des Aufgenommenen und durch Ausschluß (Art. 16 IV VöS, Art. 26 II VöS) in seinen Rechtswirkungen aufgehoben werden.

Es ist demnach die Aufnahme in den Völkerbund, trotzdem durch sie scheinbar mehr geboten wird als durch die Anerkennung (z. B. die Garantie des Staatsgebiets: Art. 10 VöS), doch im Verhältnis zur völkerrechtlichen Anerkennung das Minus, weil diese unentziehbar ist, während das Rechtsgeschäft der Aufnahme wieder aufgehoben werden kann.

II. Abschnitt.

Völkerrechtshandlungen.

§ 17. Die Völkerrechtshandlungen der staatlichen Gebietshoheit.

Literatur: Außer den Lehrbüchern des Völkerrechts, unter denen de Louter's Darstellung (I p. 310ff.) hervorragt, noch: Fricker, Gebiet und Gebietshoheit 1901; Ghirardini, La Sovranità territoriale nel Diritto internazionale 1913; Donati in Ri. di Dir. int. VIII (1914) 319ff., 465ff.; W. Henrich, Theorie des Staatsgebiets 1922; Brunet, Le régime international des Nouvelles Hébrides, Pariser Diss. 1908; Sarkissian, Le Soudan égyptien, Pariser Diss. 1903; Clauß, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten, 1894; Basdevant in RGDIP. XIX (1912) p. 512ff; Potter in AJIL. IX (1915) p. 627—641; Labrousse, Des Servitudes en Droit international public 1911; G. Wright in AJIL. XII (1918), 519ff.; Heimburger, Der Erwerb der Gebietshoheit 1888; Jerusalem, Über völkerrechtliche Erwerbsgründe 1911; Jèze, Étude théorique et pratique sur l'Occupation 1896; Max Huber, Die Staatensuccession 1898; Keith, The Theory of State succession 1907; derselbe in ZVöR. III (1909) S. 618ff.; A. Cavaglieri, La dottrina della Successione di Stato etc. 1910; Schoenborn, Staatensukzessionen 1913; Hershey in AJIL. V (1911) p. 285ff.; Sayre in AJIL. XII p. 475ff. und 705ff; Phillipson, Termination of War 1916 p. 34ff., 290ff.

I. Im allgemeinen.

Das Staatsgebiet im juristischen Sinne ist nicht etwa der Boden, den wir physisch mit unseren Füßen treten und betreten, sondern ein Inbegriff von Rechtssätzen, die durch eine gedankliche Einheit zusammengehalten werden. Diese Einheit wird durch die Verfassung (nicht notwendig eine geschriebene) herbeigeführt, welche jene Summe von Rechtssätzen auf einen Staat bezieht und heute wenigstens das öffentlich-rechtliche imperium über dem Staatsterritorium von dem privatrechtlichen Dominium über eine Sache unterscheidet. Jene Einheit hat aber, weil durch die Verfassung jedes Staats herbeigeführt, nur innerstaatliche Bedeutung. Was — und das ist das uns hier beschäftigende Problem — bewirkt aber die Einheit des Staatsgebiets im völkerrechtlichen Sinne?

Man könnte — und die Völkerpraxis gibt allen Anlaß dazu — auf den Gedanken kommen, daß diese Einheit durch das Eigentum des Staats am Staatsgebiete gegeben sei. Der englische Völkerrechtslehrer Hall u. a. sprechen hierbei von Property of the State und meinen in der Hauptsache das Staatsgebiet. Auch der Italiener Donati (a. a. O. 471) versichert uns neuerdings „che il diritto dello Stato sul territorio costituisce un diritto di dominio in senso stretto". Aber wäre es wirklich dies Eigentum am Staatsgebiete, dann müßte es, da wir heute die Patrimonialstaatstheorie doch grundsätzlich ablehnen, nur der Summe der einzelnen Eigentumsrechte gleich sein, die am Grund und Boden innerhalb des Staatsgebiets bestehen. Und dennoch empfinden wir nicht bloß, sondern haben die juristische Sicherheit, daß die Rechte des Staats am Staatsgebiet auch im völkerrechtlichen Sinne etwas mehr sind als bloß die Summe aller Grundeigentumsrechte innerhalb eines Staats. Denn der Staat kann viele seiner Staatsbürger in unbewohnte Gegenden (terra nullius) entsenden, die dort zweifellos Eigentum erwerben und doch in ihrer Summe ihrem Heimatsstaat kein neues Staatsgebiet erwerben.

Sehr instruktiv ist als Beispiel für obigen Satz der Rechtszustand in Spitzbergen (s. über den neuesten Stand: Revue de droit int. [1920] XLVII p. 252ff.). Dort sind die Bürger verschiedener Staaten eigentumsberechtigt und doch hat keiner ihrer Heimatsstaaten eine Gebietshoheit dort erworben. Schon seit dem Jahre 1872 war der Archipel von Spitzbergen durch einen Vertrag zwischen Rußland und Schweden-Norwegen anerkannt als — res nullius im völkerr. Sinne. Im Jahre 1907 zeigt Norwegen, das inzwischen selbständig (seit 1905) geworden, den an Spitzbergen hauptsächlich interessierten Mächten die schweren Unzuträglichkeiten an, die aus dem Mangel an staatlicher Jurisdiktion in diesen Gegenden hervorgerufen waren. Zwei Jahre später lud die Regierung Schwedens und Rußlands zu einer internationalen Konferenz nach Christiania ein, die dort vom 19. Juli bis 11. August 1910 tagte. Die damals nicht abgeschlossene Regelung wurde auf einer zweiten Konferenz zu Christiania (vom 15.—26. Januar) 1912 versucht, die sich aber nur aus Delegierten der Mächte des Vertrags von 1872 zusammensetzte. Der Vorschlag dieser wurde auf einer

dritten Konferenz zu Christiania (vom 16. Juni bis 30. Juli) 1914 verhandelt, auf der noch Deutschland, die Vereinigten Staaten, Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Holland vertreten waren. Auch sie verlief resultatlos: der Weltkrieg kam dazwischen. Nach Beendigung desselben unternahm es der oberste Rat der Ententemächte im Juli 1919 auf Veranlassung der Regierung Norwegens, die Spitzbergenfrage durch eine Kommission zu erledigen, in welcher die Vereinigten Staaten, England, Frankreich und Italien vertreten waren und zu der noch die Regierungen der Nordstaaten, also Schwedens, Dänemarks und Hollands, zugezogen wurden. Am 9. Februar 1920 kam nun zwischen diesen Staaten eine Konvention zustande, welche in der Hauptsache erst jetzt, nachdem schon längst Eigentumsrechte Privater im Archipel begründet waren, dem Staate Norwegen die Gebietshoheit übertrug. Norwegen hat die Verpflichtung übernommen, den Flaggen und Waren aller Nationen Handels-, Schiffahrts- und Fischereifreiheit zu gewähren. Jede Art von Monopolstellung ist auf Spitzbergen ausgeschlossen. Die Angehörigen anderer Nationen sollen gleiche Rechte wie die Norweger genießen (Art. 2). Das Bergrecht soll nicht von Norwegen erlassen werden, sondern auf Vorschlag Norwegens von einer internationalen Kommission, der je ein Vertreter der Vertragsmächte angehört (Art. 8). Entschädigungsansprüche und Ansprüche aus einer Okkupation von Grund und Boden, die vor dem obigen Vertragsschluß vorgenommen wurde, sollen von einem dänischen Kommissar geschlichtet werden. Der Rechtszug geht von dieser Instanz an ein Tribunal, in dem der dänische Kommissar den Vorsitz führt und zu dem jede Macht, deren Angehörige Beschwerde führen, Beisitzer entsendet. Die Norwegische Regierung verpflichtet sich, entsprechend der Entscheidung dieses Tribunals Besitztitel auszustellen.

Ist es also weder die innerstaatliche Verfassung noch ein Eigentumsrecht am Staatsgebiet, welches die begriffliche Einheit des letzteren schafft, so muß und kann es nur ein völkerrechtlicher Satz sein, und diesen finden wir in der Rechtsparömie, daß jeder staatliche Hoheitsakt eines Staats für das Gebiet eines anderen völkerrechtlich unwirksam ist, sofern dieser nicht zustimmt oder, wie schon Paulus (in l 20 D 2,1) ebenso kurz, wie treffend, die Rechtslage bezeichnet: „Extra territorium jus dicenti impune non paretur. idem est et si supra jurisdictionem suam velit jus dicere."

Ein sehr belehrendes Beispiel für die Anerkennung dieses Rechtssatzes bietet die Entscheidung des Reichsgerichts (in ZS. Bd. 102 S. 251ff.): Der Beklagte (Land Gotha), der damals noch ein selbständiger Bundesstaat des Deutschen Reiches war, hat am 31. Juli 1919 wie am 2. August 1919 ein in der Gesetzsammlung für den Staat Gotha verkündetes Gesetz erlassen. Auf Grund dieses Gesetzes hat der Beklagte dem Kläger, dem früheren Herzog von Sachsen-Koburg und Gotha, den Besitz und die Verwaltung auch der im preußischen Kreise Herrschaft Schmalkalden gelegenen sog. Schmalkaldener Forsten dadurch entzogen, daß er diese beschlagnahmt und in das Eigentum des Staates Gotha überführt hat. Der Klageantrag geht dahin, den Beklagten zu verurteilen, dem Kläger diejenigen Rechte wieder einzuräumen, die ihm als fideikommissarischem Eigentümer des genannten Grundbesitzes zustehen, insbesondere dessen Besitz und Verwaltung. Der Beklagte wendet die Unzulässigkeit des Rechtsweges ein. Landgericht und OLG. verwarfen die Einrede. Auch die Revision blieb erfolglos. Aus den Gründen: „Nach einem aner-

kannten Grundsatze des zwischenstaatlichen Rechts endet die Staatshoheit eines jeden Staates an den Grenzen seines Gebiets. Da das im gegenwärtigen Rechtsstreite streitige Grundstück in Preußen liegt, so ist es der Staatshoheit des Beklagten nicht unterworfen. Der Beklagte konnte durch einen Staatshoheitsakt über dieses Grundstück nicht verfügen.... Weil dieser auswärtige Staat in Preußen Staatshoheitsakte nicht vornehmen kann, so darf er auch seinerseits in Preußen sich nicht darauf berufen, daß er einen Staatshoheitsakt vorgenommen habe. Danach ist der Rechtsweg für die erhobene Klage zulässig." Vgl. auch die Abhandlung von K. Neumeyer, Der Fall Mumm vor dem Gemischten deutsch-französischen Schiedsgericht 1922 (unter IV), woselbst die französ. Rechtsprechung eingehend berücksichtigt wird.

Da nun die Staatshoheit jedes Staats an den Grenzen jedes anderen Auslandsstaats endet, so bildet dieser Rechtssatz die Rechtsschranke, die sich um jeden Staat gegenüber dem anderen Staate zieht, und sie allein ist es, welche so die Einheit des Staatsgebiets jedes Staats herstellt. Jenen Rechtssatz werden wir noch weiter unten (§ 19) in seinen Verzweigungen kennen lernen. Hier sei nur darauf verwiesen, daß er und seine Verzweigungen die völkerrechtlichen Legalwirkungen darstellen, welche sich ipso jure und auch gegen den Willen eines Staats an jede Handlung knüpfen, die der Staat bloß innerstaatlich als seine Willensäußerung (Rechtsgeschäft, Gesetz, Rechtsurteil) zu setzen für nötig hält. Innerstaatlich mag er an diese Handlung alle Rechtswirkungen knüpfen, die er will, völkerrechtlich vermag er das nicht. Innerstaatlich besehen mag der Akt Rechtsgeschäft des handelnden Staats (Verwaltungsakt u. dgl.) sein, völkerrechtlich ist und bleibt er nur Rechtshandlung. Daher ist erklärlich, daß ein Staat mit innerstaatlicher Wirkung alles, was ihn umgibt und ihm angrenzt, als sein Staatsgebiet ansieht. Völkerrechtlich wirksam braucht dies darum noch nicht zu sein, denn hier ist seine auf die Gebietshoheit begründete Handlung nur Rechtshandlung, die aber ihre völkerrechtlichen Schranken (s. § 18) hat.

So fällt denn innerstaatliches Wollen und Verfügen über sein Staatsgebiet und völkerrechtlich bedeutsames Handeln am Staatsgebiet auseinander. So wenig der Staat innerstaatlich Patrimonialherr seines Gebiets und seiner Untertanen sein kann, so wenig kann er es also auch völkerrechtlich sein. Wie demnach innerstaatliches dominium und imperium kraft der Verfassung jedes Staats auseinanderfällt, so auch völkerrechtliches Wollen und innerstaatliches Wollen kraft jenes Rechtssatzes, den alle Staaten im völkerrechtlichen Verhältnis zueinander beobachten müssen. Auch im Völkerrecht wandelt sich also — als Zeuge des Fortschreitens jeder Kultur — dominium in imperium (s. oben S. 24). Wir werden diese Wandlung an den folgenden wichtigen Instituten des Völkerrechts wahrnehmen können. Hierher gehört zunächst:

II. Das sog. Kondominium.

Dieses ist nicht ein Miteigentum von Staaten an einem Gebiet, sondern bloß ein coimperium, eine gemeinsame Betätigung der Staatshoheit

mehrerer Staaten an einem an sich staatenlosen Gebiet. Die Veranlassung solcher Kondominate ist entweder, daß sie Überreste patrimonialer Erbfolge (z. B. der sog. Kommunionharz zwischen Braunschweig und Preußen bis 1876) oder Notbehelfe zur Vermeidung von Gebietsauseinandersetzungen sind (z. B. Memel, Neutral-Moresnet bis zum Versailler Frieden (Art. 32), die Neu-Hebriden, der Sudan, früher 1864—66 Schleswig-Holstein in Gemäßheit des Wiener Friedens vom 30. Oktober 1864, Art. 3).

Ein sehr belehrendes Beispiel ist die Organisation eines modernen Kondominats für die Neu-Hebriden, wie es das Londoner Protokoll vom 27. Februar 1906 und die Konvention vom 20. Oktober 1906 zwischen England und Frankreich geschaffen hat: Zwei Kommissäre der beiden Mächte sind befugt, gemeinsam Verordnungen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit, Ordnung und guten Verwaltung zu erlassen, die sich an alle Bewohner der Inseln (Eingeborene und Fremde) richten. Eine Polizeimacht unterstützt sie bei ihrer Tätigkeit. Ein gemischtes Gericht, bestehend aus 3 Richtern (je 1 von jeder Vertragsmacht und der 3. als Vorsitzender vom König von Spanien ernannt), hat zu entscheiden:

a) in Zivil- und Handelssachen, in Grundeigentumsstreitigkeiten und in allen anderen Streitigkeiten zwischen Eingeborenen und Nichteingeborenen;

b) in Strafsachen, sofern ein Verbrechen von einem Eingeborenen gegen einen Nichteingeborenen begangen ist und in allen Fällen von Polizeiübertretungen, welche Eingeborene oder Nichteingeborene begangen haben.

Ein anderes modernes Beispiel ist das Kondominium am Sudan zwischen England und Ägypten, eingerichtet durch den Vertrag von Kairo vom 19. Januar 1899: Die oberste Zivil- und Militärgewalt im Sudan wird durch einen Generalgouverneur gehandhabt, welcher vom Khediven auf Vorschlag Englands ernannt wird (Art. 3). Der Generalgouverneur erläßt die zum Zwecke einer guten Verwaltung nötigen Gesetze, Verordnungen und Verfügungen und muß jedem ägyptischen Gesetze oder Dekrete, das im Sudan gelten soll, durch eigene Proklamation (Erlaß) zur Geltung verhelfen (Art. 4 u. Art. 5). Die britischen und ägyptischen Flaggen werden in der ganzen Ausdehnung des Sudan gemeinsam geschützt (Art. 2).

Eines der jüngsten Kondominate ist das der alliierten und assoziierten Hauptmächte über Memel nach Art. 99 des Versailler FV.: „Deutschland verzichtet zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf die Gebiete zwischen der Ostsee, der in Art. 28 Teil II (Deutschlands Grenzen) des gegenwärtigen Vertrags beschriebenen Nordostgrenze Ostpreußens und den alten deutsch-russischen Grenzen. Deutschland verpflichtet sich, die von den a. u. a. Hauptmächten hinsichtlich dieser Gebiete, insbesondere über die Staatsangehörigkeit der Einwohner getroffenen Bestimmungen anzuerkennen."

Die deutschen Beamten, wie der Friedensschluß sie angetroffen, bleiben bis auf weiteres im Amt (Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und den a. u. a. Hauptmächten vom 9. Januar 1920). Im Namen der vier a. u. a. Hauptmächte (England, Frankreich, Italien und Japan) führt ein Gouverneur die oberste Zivil- und Militärgewalt. Die „Angehörigen des Memelgebiets" haben nach dem Beschluß der Botschafterkonferenz vom 25. Februar 1920 im Auslande den Schutz Frankreichs. Ähnliche Kondominate, wie das an Memel, (also mit provisorischem Charakter) sind: Ostgalizien (FV. von St. Germain Art. 91) Fiume (FV. von Trianon Art. 53, 75), Westthrazien (FV. von Neuilly Art. 48).

III. Das internationale Nachbarrecht (insbesondere die sog. Staatsservituten).

In einem Notenwechsel zwischen der Union und Japan (vom 2. Nov. 1917) wird erklärt:

„Die Regierungen der Vereinigten Staaten und Japans erkennen an, daß territoriale Nachbarschaft besondere Beziehungen zwischen Ländern begründe, und demgemäß erkennen beide Regierungen an, daß Japan besondere Interessen in China habe, besonders in jenen Teilen dieses Landes, welche an Japans Staatsgebiet grenzen."

Haben wir in dieser Festlegung mehr als ein politisches Programm zu sehen? Gibt es wirklich ein internationales Nachbarrecht? Die Frage ist zu verneinen. Daß die geographische Lage eines Staats vor anderen in einem dritten Staate Vorzugsrechte begründe, widerstreitet nicht bloß dem Grundrecht der Gleichheit, sondern nimmt wieder die alte patrimoniale Rechtsauffassung auf, wonach völkerrechtliches „Eigentum" und das „Nachbareigentum" eine Art dinglicher Rechte ausstrahlten. In der Tat haben die amerikanischen Staatsmänner und Rechtslehrer wiederholt solche Ansicht vertreten und aus der Gebietsnachbarschaft von unbewohnten oder halbzivilisierten Gebieten Herrschaftsrechte, Staatsservituten[1]), Rechte der Intervention abgeleitet. Solche Ansicht ist grundsätzlich irrig. Ein Staat kann im Gebiete eines anderen Herrschaftsrechte ausüben, wenn dieser andere dem zustimmt. Alle der internationalen Nachbarschaft zugeschriebenen Rechtswirkungen sind nicht ipso jure eintretende Legalwirkungen, wie namentlich nordamerikanische Schriftsteller gern annehmen, sondern Beschränkungen der Souveränität von Staaten zugunsten der Nachbarstaaten und anderer Staaten, aber nur auf Grund von internationalen Verträgen.

Mit der Feststellung, daß ipso jure eintretende Legalwirkungen aus der internationalen Nachbarschaft mit der Gleichheit der Staaten unverträglich seien, ist nicht nur die Patrimonialauffassung[2]) im Völkerrecht in dieser Frage beseitigt, sondern auch die Lehre von den Staatsservituten auf ihr richtiges Maß zurückgeführt. Diese sind nicht etwa **dingliche** Rechte, die ein Staat (als praedium dominans) an dem **Gebiet** eines anderen (als praedium serviens) besitzt, sondern

[1]) So namentlich im Nordatlantischen Fischereistreit, wo die Union aus dem Rechtsgrunde der bloßen „Nachbarschaft" eine „Servitut" zu Lasten Neufundlands in Anspruch nahm, während der Haager Schiedshof (1912) der englischen Auffassung beitrat, daß eine Servitut nur auf Grund eines internationalen Vertrags entstehen könne („it could therefore in the general interest of the community of nations and of the parties to this treaty be affirmed by this tribunal only on the express evidence of an international contract" s. Stowell, International Cases I 193 und zur ganzen Frage J. B. Scott, Werk vom Haag I, 2 S. 141 ff.).

[2]) Sehr gut weist der Haager Schiedshof im Nordatlantischen Fischereistreit darauf hin, daß die Theorie der internationalen Servituten auf der Grundlage patrimonialer Staatsauffassung den amerikanischen und britischen Publizisten des beginnenden 19. Jahrhunderts unbekannt gewesen sei.

bedeuten die Einschränkung von Hoheitsrechten, die ein Staat freiwillig zugunsten eines anderen völkerrechtlichen Rechtssubjekts auf sich nimmt. Es gibt demnach keinen Staat, der den anderen als „dominus" beherrschen könnte, weil ein solcher Staat niemals als praedium dominans angesehen werden kann. Auch können andere als Nachbarstaaten ebenfalls berechtigte Rechtsinhaber einer sog. Staatsservitut sein. Die Unterscheidung von Staatsservituten in solche, welche in einem „pati" (Dulden) (sog. positive Servituten) und solche, welche in einem „non facere" bestehen (sog. negative Staatsservituten), ist eine überflüssige Anlehnung an privatrechtliche Unterscheidungen. Im Völkerrecht bedeuten beide Arten immer nur dieselbe Einschränkung der Staatshoheit eines anderen Staats und sind in diesem Sinne alle sog. Staatsservituten negativ. Die Staatsservitut schafft niemals eine Exterritorialität zugunsten der Beamten des auf fremdem Staatsgebiet tätigen Personals u. a.

Ein gutes Beispiel einer Staatsservitut gibt das Genfer Abkommen zwischen Deutschland und Polen über die Grenzübergangsbahnhöfe vom 15. Mai 1922 (DRT. Nr. 4358 ex 1920—1922), welches die allgemeine Strafhoheit des Territorialstaats, in dem der Grenzübergangsbahnhof gelegen ist, aufrecht hält (Art. 1), daneben aber vorschreibt, daß für die Aus- und Einfuhr von Gegenständen und für den Personenverkehr über einen Grenzübergangsbahnhof außer den Zollvorschriften des Territorialstaats auch die Zollvorschriften des anderen Staats gelten (Art. 3). Ferner bestimmt jenes Abkommen, daß die Zollbehörden jedes Vertragsteils das Recht haben, Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften ihres Staates zu untersuchen, instrumenta sceleris zu beschlagnahmen, die Zuwiderhandlungen nach den Vorschriften ihres Staates abzuurteilen (Art. 5). Die Strafgewalt des Nichtterritorialstaats ist nur insofern beschränkt, als ihm nicht zusteht, durch seine im Gebiet des Territorialstaats tätigen Organe die Festnahme der Staatsangehörigen des Territorialstaats vorzunehmen.

Andere Beispiele von Staatsservituten, die das Deutsche Reich besonders angehen, sind: die Alandsinseln, der sog. Durchgangskorridor zwischen Ostpreußen und dem übrigen Deutschland und die Rechtslage im Saargebiet.

I. Die Alandsinseln[1]).

Die Rechtsstellung der Alandsinseln war vor dem Weltkriege bestimmt durch den Vertrag vom 30. März 1856 (Beilage zum Pariser Frieden). Es heißt darin, daß die Herrscher der Weststaaten und der russische Zar die folgende Konvention abgeschlossen hätten „in der Absicht, das so glücklich zwischen ihnen im Orient wiederhergestellte Einvernehmen auf das Baltische Meer zu erstrecken" und dann Artikel 1: Der Zar „erklärt", um „dem Wunsche" der verbündeten Westmächte „zu entsprechen", „daß die Alandsinseln nicht befestigt werden sollen und daß daselbst ein militärisches oder maritimes Etablissement weder unterhalten noch begründet werden soll". Juristisch stellt sich diese Verpflichtung als Einräumung einer sogenannten Staatsservitut zugunsten der Westmächte, nicht Schwedens[2]), dar. Die Verpflichtung selbst ist durch die Form

[1]) Vgl. dazu aus der umfangreichen Literatur insbes.: Max Fleischmann, Die Alandfrage, eine Denkschrift, 1918 und de Visscher in RDI. XLVIII (1921) p. 35—56 u. 245—284; Stael von Holstein, ZVöR. XII (1922) 13 ff.

[2]) Zuletzt abgelehnt vom Völkerbundesrat auf Empfehlung seiner für diese Frage eingesetzte Juristenkommission (1920/21), welche der Ansicht war, daß der Begriff

als Beilage zum Pariser Frieden noch unter die Kollektivkontrolle derjenigen Staaten gestellt, welche den Pariser Frieden unterzeichnet haben. Das waren also außer den Westmächten noch Preußen, Österreich-Ungarn, Sardinien und die Türkei. Aus diesem Grunde durfte, als 1906 die Reorganisation der russischen Flotte mit der Einrichtung einer Telefunkenstation auf der Insel Prestö eingeleitet wurde, deutscherseits ebenso Einspruch gegen dieses „maritime Etablissement" erhoben werden wie gegen die russische Forderung, die 1908 gestellt war, das Abkommen von 1856 zu beseitigen. England und Frankreich hatten sich dem nicht widersetzt. Die russische Forderung war durch zwei Momente begründet: Am 23. April 1908 war zu Petersburg ein Vertrag abgeschlossen, wonach den an der Ostsee gelegenen Staaten die Integrität ihrer kontinentalen und Inselbesitzungen in der Ostsee zugesagt wurde. Die Russen meinten nun: Der Schutz Schwedens, welcher in der Staatsservitut auf den Alandsinseln gelegen, sei nicht mehr nötig. Dieser Zweckmäßigkeitserwägung ist entgegengehalten worden, daß das baltische Abkommen mit keiner Silbe diese Beschränkung Rußlands erwähne, also den Alandsvertrag von 1856 nicht aufhebe. Dann hatte Rußland noch einen anderen Grund vorgebracht: Die Union Schweden-Norwegen wäre 1905 aufgelöst, der aus dem Vertrage von 1856 begünstigte Dritte, nämlich Schweden-Norwegen, existiere nicht mehr. Auch diese Argumentation ging fehl: denn wenn eine völkerrechtliche Einheit, wie eine Realunion, sich auflöst, so sind jedenfalls die zwei Staaten, die an Stelle der früheren Einheit treten, die aus dem alten Vertrage Begünstigten. Übrigens ist in dem Abkommen von 1856 mit keiner Silbe von Schweden-Norwegen die Rede. Der Wortlaut des Vertrages macht sie nicht zu Begünstigten, und es steht nicht fest, ob man das Abkommen als Vertrag zugunsten Dritter ansehen darf, da die „Dritten", die begünstigt werden sollen, gar nicht genannt sind. Zweck des Abkommens ist nur, das „gute Einvernehmen" zwischen den Vertragschließenden „auf das Baltische Meer" zu erstrecken. Will man diesen Ausdruck mehr als lokal auffassen, so sind zum mindesten außer Schweden noch die übrigen skandinavischen Staaten und das Deutsche Reich als „Dritte" mitbegriffen. Es handelte sich also um eine Staatsdienstbarkeit, d. h. die Beschränkung der russischen Staats- und Gebietshoheit, nicht aber um eine Neutralisierung von Gebiet. Das will sagen: Rußland durfte niemals die Alandsinseln befestigen, Staaten aber, die mit Rußland Krieg führten, war die militärische Besetzung der Alandsinseln nicht verwehrt. Sie konnten daher auch die Alandsinseln erobern. Auf den Eroberer geht zunächst, da es sich um einen lokal bezogenen Vertrag wie das Abkommen von 1856 handelt, die Pflicht über, nicht zu befestigen, natürlich erst nach der Eroberung, d. h. nach dem Friedensschluß.

Nach dem Abschluß des Weltkrieges und der Unabhängigkeitserklärung Finnlands hat der Völkerbundsrat in seiner Sitzung vom 24. Juni 1921 auf Empfehlung einer Juristenkommission die Entscheidung gefällt:

Art. 1. Die Souveränität Finnlands über die Alandsinseln wird als bestehend anerkannt.

Art. 2. Der allgemeine Friede, die zukünftigen herzlichen Beziehungen zwischen Finnland und Schweden, das Wohlergehen und Glück der Inseln selbst

der Staatsservitut auf einen herrschenden Staat hinweist, Schweden aber, das kein Vertragsteil des Vertrags von 1856 sei, jedenfalls nicht der „praedium dominans" genannt werden könne (s. de Visscher a. a. O. 249). Freilich lehnte die Juristenkommission auch die Staatsservitut zugunsten der Westmächte ab und betrachtete das Befestigungsverbot als objektives (nicht subjektives) Recht europäischer Tragweite (Stael a. a. O. 36).

können jedoch nur befestigt werden durch neue Garantien für die Bevölkerung der Inseln, sowie durch die Neutralisation und Nichtbefestigung der Inselgruppe.

Art. 3. Die in das Gesetz über die Selbstverwaltung der Inseln aufzunehmenden Garantien müssen insbesondere der Erhaltung der schwedischen Sprache in den Schulen, der Erhaltung des Grundbesitzes der Einwohner, der vernünftigen Beschränkung des Erwerbs des Stimmrechts gelten, sowie der Gewißheit, daß der von Finnland zu ernennende Gouverneur das Vertrauen der Inselbevölkerung besitzt.

In Art. 4 behält sich der Rat des Völkerbundes die Kontrolle über die Durchführung seiner Entscheidung vor.

In Art. 5 wird bestimmt, daß Finnland die Inselgruppen nicht befestigen und daß es keine Garnison unterhalten darf. Die Konvention von 1856 soll von einer neuen internationalen Konferenz der beteiligten Regierungen revidiert werden, zu der auch Schweden eingeladen wird. Die Einladungen zu dieser Konferenz werden durch das Sekretariat des Völkerbundes verschickt.

Am 20. Oktober 1921 wurde zu Genf die zur Ergänzung des Art. 5 notwendige Revision der Pariser Konvention vom 30. März 1856 vorgenommen. Die neue Konvention, die ohne Rußland abgeschlossen wurde, hat den Zweck, zu garantieren, daß die Inseln von militärischen Gesichtspunkten aus niemals zu einer Gefahr werden. Die Konvention umfaßt zehn Artikel und enthält Bestimmungen über die Befestigung und die Neutralität der Inseln. Sie gibt Regeln für die Durchführung der Neutralität zu Lande, zu Wasser und in der Luft für die Friedens- und die Kriegszeit. Nach Art. 1 des Abkommens (s. ‚Times' vom 29. Oktober 1921 p. 7) übernimmt Finnland als Souverän die Verpflichtung, den Teil der finnischen Inseln, welche Alandsinseln heißen und deren Gebietsumfang in Art. 2 festgelegt ist, nicht zu befestigen. Keine militärische, flotten- oder flugzeugtechnische Basis oder Einrichtung darf in der bezeichneten Zone errichtet oder aufrecht erhalten werden. Mit gleich zu nennenden Ausnahmen darf keine Militär-, Flotten- oder Luftstreitkraft irgend einer Macht in die bezeichnete Zone eintreten oder daselbst verbleiben. Waffen und Munition dürfen in der bezeichneten Zone weder erzeugt, noch in dieselbe eingeführt, noch aus derselben ausgeführt, noch durch dieselbe geführt werden. Im übrigen wird zwischen Kriegs- und Friedenszustand unterschieden.

A. Im Zustand des Friedens darf Finnland auf den Alandsinseln nur eine Polizeitruppe unterhalten, zur Aufrechterhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung, im Notstande auch noch andere Truppen, aber nur vorübergehend und nur soviele von ihnen als unbedingt nötig. Die Inseln dürfen auch von Zeit zu Zeit von kleinen finnischen Kriegsschiffen besucht werden, in Ausnahmefällen und Notständen auch von Kriegsschiffen bis zu 6000 Tonnen. Die finnische Regierung darf keiner anderen Macht auch nur vorübergehend gestatten, mehr als ein Kriegsschiff im Alandarchipel vor Anker liegen oder in den Archipel einfahren zu lassen. Finnische Militär- oder Marineflugzeuge dürfen die Inseln überfliegen, aber nur bei höherer Gewalt auf ihnen landen.

B. Im Zustand des Krieges werden die Alandsinseln als Neutralzone von allen Mächten angesehen und dürfen weder direkt noch indirekt zu militärischen Operationen benutzt werden. In einem Kriege jedoch, in welchem das baltische Meer Kriegstheater ist, soll Finnland, um die neutralisierte Zone respektiert zu erhalten, das Recht der Minenlegung in den Alandgewässern besitzen, jedoch in diesem Falle den Völkerbundsrat davon sofort in Kenntnis setzen. Wird diese Konvention von irgend einer Macht verletzt, so werden

die Vertragsteile der Konvention entweder jede für sich oder alle kollektiv sich mit dem Völkerbundsrat in Verbindung setzen, welcher darüber zu entscheiden hat, welche geeigneten Maßnahmen dagegen zu ergreifen und wie sie auszuführen sind. Sollte die Neutralität der Zone durch einen Handstreich bedroht werden, sei es mit direktem Ziel auf die Inseln oder durch die Inseln hindurch auf das kontivertale Finnland, so darf Finnland die ihm notwendig scheinenden Abwehrmaßnahmen auch in der Alandzone treffen, muß aber sofort den Völkerbundsrat davon verständigen. Den Charakter als objektives Recht erhält nun diese Regelung durch die Vorschrift, daß die Konvention in Kraft bleibt, welche Veränderungen des Status quo unter den Anliegern des baltischen Meeres eintreten mögen. Die Konvention ist demnach eine völkerrechtliche Vereinbarung im technischen Sinne. An der Konvention haben zehn Staaten teilgenommen, nämlich die zunächst beteiligten Länder Schweden und Finnland, sodann die an der Sache als Anlieger der Ostsee[1]) interessierten Staaten Deutschland, Dänemark, Polen, Estland und Lettland, schließlich England, Frankreich und Italien.

II. Der deutsch-polnische Durchgangskorridor.

Der Vertrag von Versailles legt Polen in Art. 89 die Verpflichtung auf, die Freiheit des Durchgangsverkehrs von Personen, Waren, Schiffen u. a. durch das polnische Gebiet einschließlich der Hoheitsgewässer zu gewähren. Art. 98 des Vers. Vertrages ordnet an, daß Deutschland und Polen innerhalb Jahresfrist nach Inkrafttreten des Friedensvertrags Übereinkommen abschließen sollen, die Deutschland für den Eisenbahn-, Draht- und Fernsprechverkehr zwischen Ostpreußen und dem übrigen Deutschland durch polnisches Gebiet die volle Möglichkeit der Betätigung sicherstellen. Dieselben Rechte soll Polen für seinen Verkehr mit Danzig auf dem rechten Weichselufer (das deutsch geblieben ist) erhalten. Im Streitfalle soll der Wortlaut des Abkommens durch den Völkerbundsrat festgesetzt werden. Der so zugunsten Deutschlands geregelte „Durchgangskorridor" ist eine Gegenleistung gegen den Polen durch den Friedensvertrag zugesprochenen „Korridor zum Meere". Er stellt sich selbst als eine völkerrechtliche Staatsdienstbarkeit dar (s. DRT. Nr. 2191 ex 1920/21 S. 99).

Im Verfolge jener Bestimmungen des Versailler Vertrages ist zwischen Deutschland, Polen und der freien Stadt Danzig ein Vertrag vom 21. April 1921 abgeschlossen worden (Danzig durch Polen vertreten!). Der zugunsten Deutschlands bestehende Durchgangskorridor ist eine Staatservitut, die an sich keine Exterritorialität begründet. Demnach unterliegt (Art. 5f. des Vertrags) der Verkehr von und nach Ostpreußen durch den „Korridor" den polnischen Gesetzen, welche die öff. Ordnung und Sicherheit betreffen. Verhaftungen seitens Polens dürfen jedoch nur wegen „Verbrechen und Vergehen" erfolgen, nicht auch wegen Übertretungen. Aber auch nicht wegen eines jeden Verbrechens und Vergehens! Vielmehr nur dann, wenn der Täter das Delikt auf dem Gebiete des Durchgangslandes (Polen) während des Aufenthalts

[1]) Ob man Rußlands Rechte und Pflichten aus dem Vertrage vom 30. 3. 1856 deshalb als erloschen anzusehen hat, weil es im Vertrag von Brest-Litowsk der Entfestigung der Alandsinseln zugestimmt hat (Art. 30), scheint mir recht zweifelhaft (A. A. de Visscher a. a. O. 248), da jedenfalls durch den Weltkrieg Rechte und Pflichten aus dem Vertrage von 1856 nicht untergegangen waren, siehe die Juristenkommission von 1920/21 (bei Stael a. a. O.). Sie hat Recht, da im Verhältnis zwischen Rußland und den Allierten der Vertrag von Brest-Litowsk und der Weltkrieg keine Rechtsänderung schaffen konnte. Die entgegengesetzte Ansicht vertritt Fleischmann a. a. O. S. 33f.

daselbst begangen hat. So darf z. B. die Verhaftung nicht erfolgen wegen eines Artikels in einer deutschen Zeitung, auch wenn die betreffende Zeitungsnummer in Polen verbreitet worden ist.

Nach dem Abkommen zerfällt der Durchgangsverkehr in einen sogenannten privilegierten und in einen nichtprivilegierten Verkehr (Art. 4).

α) Der privilegierte Verkehr wird sich auf gewissen Strecken, die in dem Abkommen festgesetzt sind (Art. 23), vollziehen; in diesen Strecken sind sämtliche Eisenbahnlinien einbegriffen, die vor dem Kriege im Verkehr von und nach Ostpreußen eine Rolle spielten.

Der Austausch dieser Linien gegen andere Strecken kann nur auf Grund eines Abkommens erfolgen. Auch Änderungen an diesen Linien dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 26) vorgenommen werden. Die Schutzbestimmungen des Art. 26 dienen hauptsächlich dem Schutz der großen Strecke Konitz-Dirschau, die für Polen ein sehr geringes Interesse hat, da sie durch einen armen und dünn bevölkerten Teil Westpreußens führt, die aber für den Verkehr mit Ostpreußen von der größten Bedeutung ist.

Auf den genannten Strecken vollzieht sich der Personenverkehr in geschlossenen Zügen oder Zugteilen; er wird, wenigstens in Friedenszeiten, frei von jeder Ausweispflicht sein; weder eine Identitätskarte noch gar ein polnisches Visum sind erforderlich. Im Falle eines Krieges in Europa kann in diesen Zügen für deutsche Staatsangehörige ein Identitätsausweis, für Ausländer Paß und Visum, gefordert werden. Ferner sind die Reisenden in diesen Zügen von jeder Zollbehandlung frei; endlich werden direkte Fahrkarten zwischen den einzelnen Stationen Ostpreußens und den übrigen Teilen Deutschlands ausgegeben. Ein Aussteigen aus diesen Zügen in Polen wird allerdings verboten sein; sie dienen ausschließlich dem Durchgangsverkehr. Ebenso ist für den Güterverkehr ein derartig privilegierter Verkehr vorgesehen, der sich in ganzen Zügen vollzieht. Er unterliegt ebenfalls einer Zollpflicht nicht. Die Güterwagen passieren, ebenso wie die auf den Binnenwasserstraßen von und nach Ostpreußen fahrenden Schiffe, unter Zollverschluß (die Schiffe gegebenenfalls unter Zollaufsicht) das polnische Gebiet.

β) Der sogenannte nichtprivilegierte Verkehr, worunter eder Durchgangsverkehr verstanden ist, der sich außerhalb der privilegierten Züge und Zugteile vollzieht, ist ebenfalls zollfrei, unterliegt aber den Zollformalitäten. Völlige Paßfreiheit hat sich für den nichtprivilegierten Verkehr einstweilen nicht durchsetzen lassen; doch wird dieser Personenverkehr wahrscheinlich nur geringfügig bleiben. Die Kosten des polnischen Visums bei diesem Verkehr beschränkt das Abkommen auf einen niedrigen Satz (Art. 100).

Die Vorzugsbehandlung, die auf Grund dieser Staatsservitut zugunsten Deutschlands besteht, ist, daß Polen den Verkehr durch sein Gebiet hindurchlassen muß. Das deutsche Verkehrsbedürfnis ist allein entscheidend (wo kennt man bei den privatrechtlichen Servituten solch wechselndes Maß?). Polen hat demnach die Verpflichtung, mit seinen eigenen Mitteln den gesamten ihm zugeführten Verkehr zwischen Ostpreußen und dem übrigen Deutschland durch sein Gebiet durchzuführen (Art. 22). Eine Einschränkung dieses Verkehrs darf in Kriegszeiten nur vorgenommen werden, wenn sie dem anderen Teil auf diplomatischem Wege, und zwar 48 Stunden vorher angekündigt ist und auch nur wegen eines Krieges in Europa. Jener kann an das Schiedsgericht (bestehend aus 3 Richtern, die von Deutschland, Danzig und Polen entsendet werden und 1 Vorsitzenden, der durch Übereinkommen bestimmt wird) in Danzig appellieren (Art. 9). In Friedenszeiten ist die Einschränkung des Verkehrs nur in dem genannten Falle

(höhere Gewalt, Streik der Eisenbahnarbeiter und Angestellten), die völlige Aufhebung des Durchgangsverkehrs niemals zulässig (Art. 5 II).

III. Das Saargebiet[1]).

Die Rechtslage des Saargebiets, wie sie durch Art. 49 des Versailler FV. (nebst Anlage Kapitel II) geschaffen worden ist, läßt sich kurz dahin zusammenfassen, daß es sich um eine Staatsservitut zugunsten des Völkerbundes und zu Lasten des Gebietsherrn, des Deutschen Reiches, handelt. Die Gebietshoheit ist beim Reich geblieben (so auch der Amerikaner Edmunds in seinem Bericht an den Senat: 66th Congress 1st session Doc. No. 156 p. 18: „It is stated that Germany renounces in favour of the league of the Saar Basin, and it is contemplated that German sovereignty subsits"). Art. 49 bestimmt nämlich:

„Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbundes, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des oben bezeichneten Gebiets (Saargebiets). Nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags soll die Bevölkerung dieses Gebietes sich darüber entscheiden, unter welche Souveränität (sc. deutsche oder französische) sie zu treten wünscht." Daß der Völkerbund hier als „Treuhänder" (engl. Text in the capacity of trustee) auftritt, nimmt niemanden besonders wunder, der weiß, daß Trusteeeigenschaft an Gemeinwesen verliehen, nach engl. Recht soviel als Rechtssubjektivität für bestimmte Zwecke bedeutet (s. mein engl. Staatsrecht I, 78ff.). Der Völkerbund als Rechtssubjekt ad hoc erhält eine Staatsservitut, d. h. er schränkt die deutsche Staatshoheit für die Dauer von 15 Jahren dahin ein, daß er die Regierung übernimmt. In einer besonderen Anlage (dem sog. Saarabkommen) ist diese Art, wie der Völkerbund die Regierung[2]) im Saargebiet ausübt und was inhaltlich zur „Regierung" gehört, näher bestimmt. Seit dem 15. Februar 1920 übt eine Regierungskommission, welche im Saargebiet ihren Sitz hat, die Regierung im Saargebiet aus. Dieser Ausschuß vertritt hierbei den Völkerbund (§ 16 der Anlage). Er besteht aus 5 Mitgliedern, die vom Rate des Völkerbundes ernannt werden. Ihm gehören an ein Franzose, ein aus dem Saargebiet kommender und dort ansässiger Nichtfranzose und Mitglieder, die drei anderen Ländern als Frankreich und Deutschland angehören. Sie werden auf ein Jahr ernannt,

[1]) Vgl. dazu Joachim Roenne, Das Saarbeckenabkommen, Göttinger D.-Diss. 1921; Priou, L'organisation politique et économique du Territoire de la Sarre, Paris 1921; R. Frank, Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebiets: AöR. XLIII S. 1ff. Die Analogie, die dieser Schriftsteller mit den Verwaltungsmandaten älteren Stils (Zypern, Bosnien-Herzegowina) herausfinden will, scheint um so weniger angebracht, als, wie er selbst betont, die Unterschiede zwischen der Rechtsstellung des Saargebiets und jenen Mandaten sehr groß sind (a. a. O. 16ff).

[2]) Darin ist eingeschlossen: Verwaltung, Vertretung nach außen und Anstellung von Beamten (§ 19 u. § 21 d. A.). Die Regierungskommission des Saargebiets hat Frankreich die Wahrnehmung der Interessen der Saarbewohner im Auslande anvertraut. (VO. vom 7. 7. 1920 s. Frank a. a. O. 27[92]). Daß es sich um „Regierung" als Verwaltungsfunktion handelt, sagt einerseits der engl. Text, „all the powers of government", was niemals Gesetz bedeuten kann, und andererseits der Wortlaut des Abkommens (des § 19) selbst, der sich sowohl auf die frühere Reichs- wie Landeskompetenz im Saargebiet, aber nur in Regierungssachen, bezieht. Das Recht der Steuererhebung ist besonders genannt und steht der Regierungskommission zu (§ 26 d. A.). Das Recht zur Änderung der vorgefundenen deutschen Gesetzgebung steht der Regierungskommission nur nach Anhörung des Landesrats zu (§ 23 d. A.).

können jedoch neu bestätigt, jederzeit abberufen und ersetzt werden. Ihr Gehalt wird vom Völkerbundsrat festgesetzt und aus den Einnahmen des Gebiets bezahlt (§ 17 der Anlage). Seit 1922 besitzt das Gebiet auch einen sog. Landesrat (conseil consultatif), eine Volksrepräsentation[1]), auf Grund der vom Völkerbundsrat am 27. März 1922 genehmigten Verordnung der Regierungskommission. Die Verordnung regelt die Organisation des Landesrats folgendermaßen:

Der 1. Artikel verfügt die Einführung eines Landesrats (conseil consultatif) und eines Studienausschusses. Der erstere gilt als „Volksvertretung", der zweite als eine „embryonale" erste Kammer.

Art. 2. Der Landesrat setzt sich aus 30 Mitgliedern zusammen, die unter allgemeinem und gleichem Stimmrecht in direkter und geheimer Wahl auf Listen nach dem Prinzip der Verhältniswahl zu ernennen sind. Die Wähler des Gebietes bilden zusammen einen einzigen Wahlkreis.

Art. 3. Wahlberechtigt sind alle Personen beiderlei Geschlechts, die am Tage der Abstimmung das 20. Lebensjahr vollendet haben und sich als Saarbewohner ausweisen.

Art. 4. Wählbar sind ohne Unterschied des Geschlechts diejenigen Personen, die am Tage der Wahl das 25. Lebensjahr vollendet, ihren Ursprung und Wohnsitz im Saargebiet haben und keinerlei öffentliches oder Wahlamt außerhalb des Gebietes ausüben.

Art. 5. Der Vorsitzende des Landesrats wird von der Regierungskommission unter den Bewohnern ausgewählt, welche die Bedingungen des Art. 4 erfüllen.

Art. 6. Die Dauer des Mandats der Mitglieder des Landesrats wird auf drei Jahre festgesetzt. Ausnahmsweise wird das Mandat der Mitglieder der ersten Vertretung am 1. Oktober 1923 erlöschen.

Art. 7. Die Mitglieder und der Präsident des Landesrats erhalten eine Jahresentschädigung.

Art. 8. Der Landesrat kann gültige Beschlüsse nur in bezug auf Gegenstände fassen, die ihm entsprechend Art. 1 unterbreitet werden und auf der von der Regierungskommission bei der Einberufung festgelegten Tagesordnung stehen. Insbesondere sind alle Beratungen, Anträge und Beschlüsse ungültig, die unmittelbar oder mittelbar darauf abzielen, den im Saargebiet durch den Versailler Friedensvertrag oder durch die auf ihn gegründeten Verordnungen der Regierungskommission geschaffenen Rechtszustand zu beeinträchtigen. Die Ungültigkeit wird von der Regierungskommission verordnet. Das für jedes Jahr aufgestellte Budget wird dem Landesrat mitgeteilt.

Art. 9 gibt den Mitgliedern der Regierungskommission das Recht, sich beim Landesrat vertreten zu lassen.

Art. 10 ordnet an, daß der Landesrat vom Vorsitzenden der Regierungskommission alle drei Monate einzuberufen ist und daß der Vorsitzende der Regierungskommission die Zahl und Art der zu behandelnden Gegenstände festlegt.

---

[1]) Hingegen ist die von der Saarbevölkerung gewünschte Einführung der parlamentarischen Regierung vom Völkerbundsrat auf den Bericht des chinesischen Gesandten Wellington Kou hin abgewiesen worden, weil solche parlamentarische Regierung mit der Ernennung der Regierungskommission durch den Völkerbund (also mit dem Versailler Friedensvertrag) unvereinbar sei.

Die Art. 11—16 betreffen die Tätigkeit des Studienausschusses, dessen Mitglieder von der Regierungskommission ernannt werden und dessen Aufgabe in einer Mitarbeit bei der gesetzgeberischen Tätigkeit dieser Kommission bestehen soll. Art. 17 enthält die Übergangsbestimmung, daß der Gemeinderat von Saarbrücken, der Bezirksrat und der Kreistag, vom Tage der Wahl des Landesrates an, kein Gutachten mehr über die Änderung der Gesetzgebung und die Einführung neuer Steuern abzugeben, sondern sich auf die Durchführung der alten preußischen Gesetzgebung zu beschränken hat.

Wir sehen, wie allmählich die Einrichtungen im Saargebiete zur Konstituierung eines besonderen Gemeinwesens führen. Es fehlt nur die „eigene" Saarstaatsangehörigkeit. Im Widerspruch zu dem Versailler Vertrag (vgl. die oben zitierte Bestimmung des § 17 der Anlage: „die drei anderen Ländern ... angehören") ist die Regierungskommission jetzt am Werke, eine eigene „Saarländische Staatsangehörigkeit" zu schaffen. Mit Recht hat die Reichsregierung (DRT. Nr. 3528 ex 1920—22 S. 2f.) auf die Rechtswidrigkeit dieses Vorgehens aufmerksam gemacht: „Der Vertrag von Versailles hat für das Saarbeckengebiet eigenartige staatsrechtliche Verhältnisse geschaffen. Das Gebiet ist ein Teil des Deutschen Reichs geblieben; die deutsche Souveränität besteht in ihm fort; die Bewohner sind nach wie vor Reichsangehörige. Indessen ist die Regierung für eine begrenzte Reihe von Jahren einem den Völkerbund vertretenden Regierungsausschuß anvertraut. Dieser hat im Widerspruch mit den vertraglich festgelegten Grundsätzen wiederholt Anordnungen getroffen, die weit über das hinausgehen, was durch die vorübergehende Unterstellung des Gebiets unter die Regierung des Völkerbundes erforderlich ist. Ihr Zweck ist offensichtlich, dem Saargebiete die Merkmale eines selbständigen Staatswesens beizulegen und es insbesondere dem übrigen Deutschen Reiche gegenüber als Ausland erscheinen zu lassen. Die wiederholten Verwahrungen der Reichsregierung gegen dieses vertragswidrige Verhalten sind nicht beachtet, zum Teil nicht einmal beantwortet worden.

Auf dem Gebiete der Rechtspflege liegen namentlich zwei Verordnungen des Regierungsausschusses vom 15. Juni und 2. August 1921 (Amtsblatt der Regierungskommission des Saargebiets 1921 S. 92, 125) vor, die übrigens beide von den Kreis- und Bezirkstagen im Saargebiet und der Stadtverordnetenversammlung Saarbrücken nahezu einstimmig verworfen worden sind. Die erste Verordnung hält zwar dem Scheine nach die bisherige Staatsangehörigkeit der Bewohner aufrecht, entzieht ihr aber in Wirklichkeit fast jeden Inhalt und schafft unter der Bezeichnung „Saareinwohner" eine Art besonderer saarländischer Staatsangehörigkeit. Auf der Grundlage dieser Verordnung hat der Regierungsausschuß durch die Verordnung vom 2. August 1921 die Justizgesetze abgeändert. Das Wesentlichste dieser Verordnung besteht darin, daß staatsbürgerliche Rechte und Pflichten im Saargebiete nicht mehr der Ausfluß der Reichsangehörigkeit sind, sondern an die „Eigenschaft als Saareinwohner" geknüpft werden, und daß die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Saargebiet und dem übrigen Deutschen Reiche den Beziehungen zwischen zwei selbständigen Staaten gleichgestellt werden.

Beide Verordnungen stellen eine Verletzung des Versailler Vertrags dar. Für die Reichsregierung besteht aber keine Möglichkeit, den Regierungsausschuß an der tatsächlichen Durchführung der Verordnungen zu hindern. Bei dieser Sachlage würde die weitere Beobachtung der Grundsätze, die bisher in den Rechtspflegebeziehungen zwischen dem Saargebiet und dem übrigen Deutschen Reiche deutscherseits eingehalten worden sind, zu unhaltbaren Mißständen führen."

Es blieb dem Reiche nur übrig, für die Zwecke der Strafhoheit das Saargebiet als „Ausland" (im Sinne von § 4ff. StGB., § 8 II und § 9 StPO. durch Gesetz (Reichsgesetz vom 10. März 1922, RGBl. 241) zu erklären.

Außer den eben angeführten kommen nach dem Versailler Friedensvertrag noch folgende, Deutschland besonders belastende Staatsservituten in Betracht: die des Art. 358ff. (Exploitation der Triebkraft des Rheins zugunsten Frankreichs), des Art. 361 (Großschiffahrtsweg Rhein-Mosel zugunsten Belgiens), des Art. 65 (Kehler Hafen zugunsten Frankreichs).

IV. Plebiszit und Option[1]).

Beide Rechtsinstitute wollen die Härte des alten patrimonialstaatlichen Gesichtspunkts, daß Staatsangehörige und Staatsgebiet wie Eigentum von einem Staat an den anderen abgetreten werden, dadurch mildern, daß sie der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets einen maßgebenden Willenseinfluß, ob überhaupt abgetreten werden soll, sichern (Plebiszit), oder wo dies nicht möglich ist, wenigstens dem einzelnen Bewohner des abgetretenen Gebiets die innerhalb einer Frist abzugebende Entscheidung überlassen, ob er bei der ihn ipso jure treffenden neuen Staatsangehörigkeit verbleiben oder die alte Staatsangehörigkeit wieder erwerben wolle (Option).

1. Das Plebiszit. Es ist kein subjektives Recht des einzelnen oder mehrerer, denn im Völkerrecht sind Privatpersonen keine Rechtssubjekte. Es ist vielmehr eine auf Grund völkerrechtsgeschäftlicher Abmachungen vorgenommene staatliche Willenserklärung, ein Staatsakt, ausgeübt durch ein ad hoc gebildetes Staatsorgan (die Bevölkerung des abzutretenden Gebiets), welcher die Rechtswirkung hat, daß ein Staatsgebietsteil an einen anderen Staat abgetreten wird.

Schon von Schriftstellern des 16. Jahrhunderts (Erasmus v. Rotterdam, Adagiorum Chiliades 1518) wird ausgeführt[2]), daß die Gewalt über Menschen und Tiere nicht von derselben Art sei, daß alle Gewalt über Menschen auf ihrer Zustimmung ruhe und nur durch ihre Zustimmung wird sie aufgehoben werden

[1]) Vgl. dazu Stoerk, Option und Plebiszit 1879; Freudenthal, Die Völkerabstimmung bei Gebietseroberungen 1891; F. van Calker, Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen in Festgabe für Liebmann (1920) S. 22ff.; S. Wambaugh, A Monograph on Plebiscites 1920 (6223 der Publications of the Carnegie Endowment for Intern. Peace); P. de Auer in Grotius Society VI (1921) p. 45ff.; für die Frage der Option besonders: Schoenborn, Staatensukzessionen a. a. O. S. 33ff.; Phillipson a. a. O. 293ff.; Bruns, Staatsangehörigkeitswechsel und Option im Friedensvertrag von Versailles 1920; Schätzel, Der Wechsel der Staatsangehörigkeit infolge der deutschen Gebietsabtretungen 1921; Niboget in RDI. 48. Bd. (1921) p. 284—319; J. Mattern, The Employment of Plebiscite in the Determination of Sovereignity, in John Hopkins University Studies, 38. Bd. (1920) p. 299ff.; Schätzel in ZVöR. XII, 86ff.

[2]) Chil. IV cent. I adag. I: „Dominium vocamus quod est administratio. Non est idem jus in homines natura liberos et in pecudes. Hoc ipsum jus quod habes, populi consensus dedit. Eiusdem autem, ni fallor, est tollere qui contulit . . ." Interessant ist vor allem, daß auch bei Erasmus der gleiche von mir oben angedeutete Gesichtspunkt der Ausgangspunkt für das Plebiszitinstitut ist: Verwandlung von Dominium in Imperium, oder wie Erasmus sagt, administratio.

dürfen und daß der Rechtstitel aus der Eroberung eine Selbsttäuschung sei. Im 17. Jahrhundert hat dann Grotius in seiner De jure belli ac pacis II c. 6 § 5 den Satz aufgestellt: „In partis alienatione aliud insuper requiritur, ut etiam pars de qua alienanda agitur consentiat." Desgleichen Pufendorf in seinem De jure naturae et gentium VIII c. 5 § 9: „Sed in alienatione partis praeter consensum regis requiritur non solum populi qui sub pristino rege remanet, sed vel maxime consensus alius partis, de qua alienanda agitur" (vgl. auch Vattel l. 1 ch. 21 § 263f.). Besonders hat aber die französische Nationalversammlung in ihrer Verhandlung über die Vereinigung von Avignon und des Venaissin mit Frankreich im April und Mai 1791 (Arch. parl. 1 série t. XXV p. 452ff.) in grundlegender Weise die Maxime verkündet, daß das Eigentum und die Souveränität oder Herrschaft über ein Staatsgebiet einander ausschliessen[1]) und daß jedes Volk auf Grund des contrat social sich von jeder bisherigen Herrschaft lossagen und einem anderen Staate zugehören zu wollen[2]) erklären darf. Während vor den Verhandlungen der Nationalversammlung dogmengeschichtlich betrachtet, die Frage, ob der einzelne ein „Grundrecht" auf das Plebiszit besitze, im Hintergrund bleibt, entwickelt sich diese Auffassung namentlich als Grundrecht der „Nationalitäten" in der Mitte des vorigen (19.) Jahrhunderts, etwa 1830—1848 (bes. über den Einfluß Mancinis und seine Vorlesungen: Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti s. oben S. 49). Unter seinem Banne standen alle die Plebiszite, die seit 1848 zur Einigung Italiens führten, die Plebiszite Napoleons III. (Savoyen und Nizza 1860) u. a. m.

Aus neuerer Zeit sind hervorzuheben: die Plebiszitbestimmung bei der Abtretung der Ionischen Inseln seitens Englands an Griechenland (1863, Protokoll vom 1. August; Bestätigung der Union auf Grund der Volksabstimmung durch Vertrag der 5 Mächte vom 14. November 1863), der auf Empfehlung von Napoleon III. in den Prager Frieden (vom 23. August 1866) aufgenommene Art. V wegen des Plebiszits in Nord-Schleswig, die Abmachung eines Plebiszits bei Abtretung der Inseln St. Thomas und St. John von Dänemark an die Vereinigten Staaten (1868), die Abmachung eines Plebiszits bei Abtretung der Insel St. Bartholomä von Schweden an Frankreich (1877) die Plebiszitklausel des Vertrags von Anco zwischen Peru und Chile (sog. Tacna-Arica-Frage 1883—1922). Dogmengeschichtlich ist die Auffassung eines Grundrechts der Nationalitäten in dem oben angeführten Sinne zu verwerfen. Nur das Staatsinteresse des abtretenden Staats kann und darf entscheiden, sonst ist die Auflösung des Staats durch den Willen einer frondierenden Minorität durchaus möglich. Wo jenes Staatsinteresse das Plebiszit nicht zuläßt, da muß dieses unterbleiben. Die bedrängten nationalen Minderheiten haben andere Rechtsinstitute, die ihnen zur Seite stehen: Minoritätenverträge (s. oben), Recht auf Autonomie, Option. Man unterscheidet am besten das innerstaatliche Plebiszit und das zwischenstaatliche oder völkerr. Plebiszit. Ersteres ist durch Staatsgesetz eines Staats[3]), letzteres durch völkerr. Vertrag vorgeschrieben. Ersteres kann auch als „Grundrecht" der Staatsbürger oder als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet sein, letzteres niemals. Ersteres ist eine Rechtshandlung, an welche die staatliche Rechtsordnung Legalwirkungen knüpft, die ipso jure eintreten. Letzteres kann immer nur ein rechtsgeschäftlicher Akt sein, den zwei Staaten untereinander abmachen und

[1]) S. bes. Malouet a. a. O. p. 497.

[2]) So der Berichterstatter Menou a. a. O. p. 459.

[3]) Hierher gehört z. B. Art. 18 RV. u. Art. 34 des Versailler Vertrags (Volksabstimmung in Eupen u. Malmedy).

der dahin geht, die Willensrichtung der Bevölkerung des abzutretenden Gebiets (als Staatsorgan des abtretenden Staats) entscheidend sein zu lassen für die Frage der Gebietsabtretung. Das Völkerrecht hat noch manche Probleme im Anschluß an das Plebiszit nicht geregelt:

1. Fragen der Sicherung der Abstimmung und der Abstimmungsgebiete (samt Bevölkerung) in der Zeit vor oder während der Abstimmung (meist intern. Plebiszitkommission mit internationalem Militärschutze);

2. die Frage der Behandlung der Enklaven;

3. ob in großen Distrikten oder in Gemeinden abgestimmt werden soll;

4. bei Gemeindeabstimmung ist dann noch immer besondere Feststellung der Grenzen nötig, weil sonst wieder Enklaven und durchbrochene Grenzziehungen nötig werden.

Der Versailler Frieden hat Abstimmungen vorgesehen für gewisse Teile Oberschlesiens (Art. 88), Ostpreußens (Art. 94) und Schleswigs (Art. 109). Die Abstimmung fand meist gemeindeweise statt, ausgenommen die nördliche Zone des schleswigschen Abstimmungsgebietes, wo die Entscheidung von der Mehrheit der in dem gesamten Abschnitt abgegebenen Stimmen abhing.

2. Die Option. Dieselbe ist die aus einem besonderen Staatsgesetz oder aus einem zum Staatsgesetz erhobenen internationalen Vertrag einem Staatsbürger gewährte Berechtigung, seine bisherige Staatsangehörigkeit an Stelle einer ihm sonst aufoktroyierten neuen oder eine neue Staatsangehörigkeit an Stelle der ihm sonst aufoktroyierten alten zu fordern. Am häufigsten findet sie bei Gebietsabtretungen[1]) statt. Es besteht aber kein Gewohnheitsrecht, daß sie bei allen Gebietsabtretungen stattfinden muß.

So ist sie z. B. nach dem Versailler Friedensvertrag für die Bewohner von Elsaß-Lothringen ausgeschlossen (Art. 54 des Versailler Friedensvertrages nebst Anlage hinter Art. 79). Der französische Standpunkt hierbei ist etwa der folgende: „Wäre das Unrecht von 1871 nicht geschehen, so wäre die gesamte elsaß-lothringische Bevölkerung dauernd französisch geblieben, ohne die Möglichkeit einer Wahl für die deutsche Staatsangehörigkeit zu haben. Die Versagung der Option bedeutet also bloß die Beseitigung des Unrechts."

Der Staatsangehörigkeitswechsel bei Gebietsabtretungen tritt nicht immer ipso jure zugunsten des neuen Staats ein. Es kann auch umgekehrt die alte Staatsangehörigkeit erhalten bleiben und nur eine Reklamation, die nicht immer und notwendig als Recht ausgestattet ist, zugunsten der neuen Staatsangehörigkeit gewährt sein (z. B. § 2 der oben zit. Anlage zum Versailler Vertrag zugunsten gewisser Kategorien ehemals elsaß-lothringischer Staatsbürger; Art. 91 II Vers. FrV. zugunsten der nach dem 1. Januar 1908 im an Polen fallenden Abtretungsgebiet ansässig

[1]) Als früheste Verträge mit Optionsklauseln sind zu nennen der Vertrag von Breda (1667), Hubertusburger und Pariser Frieden (1763), Vertrag von Campo Formio (1797, Art. 9) u. a. m. Alle früheren Optionsverträge gehen auf den Wunsch zurück, nach Religionskriegen Schutz den religiösen Minderheiten zu schaffen (z. B. im Augsburger Religionsfrieden [1555] und im Westfälischen Frieden [1648], sind also nicht Optionsverträge im engeren Sinne (Stoerk a. a. O. 94f.).

gewordenen Deutschen; Art. 36 II des Vers. FrV. zugunsten der nach dem 1. August 1914 in den an Belgien abgetretenen Gebieten ansässig gewordenen Personen).

Gewöhnlich ist für die optierenden Personen ein Abwanderungszwang vorgeschrieben, wenn sie zugunsten einer anderen Staatsangehörigkeit als der ihres Aufenthaltsstaates optieren. Doch sind die Wirkungen der Verletzung des Abwanderungsgebots nicht immer die gleichen: entweder Nichtigkeit der Option oder Beibehaltung der Staatsangehörigkeit, für die optiert worden ist, aber Verlust gewisser Vorteile (z. B. Verlust des Rechts, ihre Mobilien abgabenfrei mitzunehmen, so nach § 7 des tschechoslow. StAGes., s. Schätzel S. 55).

Die Option kann nicht bloß zugunsten der zwei Staaten (Altstaat bei Gebietsabtretungen und Staatensukzessor), sondern auch mitunter zugunsten eines dritten Staats erfolgen (z. B. Art. 80 des Vertrags von St. Germain, Art. 64 des Vertrags von Trianon).

Die Optionserklärung, die gewöhnlich vor den völkerrechtlichen Vertretern des Staats, dem man zugehören will, abgegeben wird, ist eine einseitige (empfangsbedürftige) Willenserklärung und die darüber ausgestellte Bescheinigung hat nur deklaratorische Bedeutung (so richtig Schätzel a. a. O. S. 54). Nur bei der sog. Reklamation (s. oben) ist ein Antragsrecht gegeben, und die Erteilung hängt von dem Ermessen der Staatsgewalt ab, deren Staatsangehörigkeit reklamiert wird.

Die Optionserklärung muß innerhalb einer Frist abgegeben werden (1, 2, oder mehr Jahre. Die Fristen im Versailler Vertrag sind meist 2jährig, im Frieden von St. Germain, Trianon und Sèvres auch einjährig).

Wer zur Option berechtigt ist, darüber geben die Verträge verschiedene Auskunft. Bald ist die Option nur den aus dem abgetretenen Gebiet Kommenden (Abstammungsprinzip), bald nur den zur Zeit der Abtretung dort Wohnenden (Wohnsitzprinzip), bald beiden Kategorien gleichmäßig gegeben. Auch die Minderjährigen können, namentlich wenn sie das 18. Lebensjahr erreicht haben, optieren. Sonst werden sie durch die Optionserklärung ihres gesetzlichen Vertreters in der Wahl der Staatsangehörigkeit bestimmt. Gewöhnlich wird auch die Ehefrau, wegen des Prinzips der Einheit der Ehe, durch die Optionserklärung ihres Ehemannes gebunden.

Die Vornahme der Option hat — und das ist wohl jetzt allgemein üblich — keinen Zwangsverkauf des Grundeigentums zur Folge, wie früher. M. a. W.: der zugunsten einer anderen Staatsangehörigkeit als der des Aufenthaltsstaats Optierende darf vom Aufenthaltsstaat nicht zum Verkauf des Grundeigentums gezwungen werden (z. B. Frieden von Paris 1898, Art. 9; moderne Ausnahmen: Frieden von Shimonoseki 1895, Art. 5; Frieden von Portsmouth 1905, Art. 10.).

V. Völkerrechtlicher Erwerb von Staatsgebiet.

1. Unter den Erwerbsgründen nennt man folgende:

a) Natürlicher Landzuwachs (accretio), wie Anschwemmung von Land an Flußmündungen, Neubildung von Inseln in nationalen Flüssen oder Seen oder im Küstenmeer. All das wächst dem Anliegerstaat zu.

Beispiel: Rechtsfall: Secretary of State for India v. Sir Raja Chellikani Rama Rao & others (Entscheidung des Judicial Committee des Privy Council):

These consolidated appeals from two decrees of the High Court of Madras of September 30, 1909, reversing decisions of the District Court of Godavari, raised the question in whom was the property of islands which had risen from the sea within the three-mile limit.

Lord Shaw, in delivering their Lordships' judgment, said that appellant was the Secretary of State for India. The question for determination was whether the appellant was entitled to constitute or incorporate certain lands into a reserved forest under the Forest Act. The respondents were objectors and claimants under the Statute. The physical facts were not in dispute; they had been found by the Courts below. The lands were islands which had been formed in the bed of the sea near the mouth or delta of the tidal and navigable River Godavari. The islands were within less than three miles of the mainland. The lands were now mostly jungle lands. The Crown desired to constitute them into a reserved forest. The respondents objected and claimed the lands. Their assertion was that these lands had been possessed by them and their predecessors in title from time immemorial, and that the lands were theirs. That assertion of property the Crown denied. The islands had risen from the sea. Were those islands no man's land? The answer was they were not; they belonged in property to the British Crown. The Crown was the owner, and the owner in property, of islands arising in the sea within the territorial limits of the Indian Empire.

With reference to the suggestion that the territory of the Crown ceased at low-water mark and that the right over what extended seawards beyond that was merely of the nature of jurisdiction or the like, there were manifest difficulties in seeing what were the grounds for that in principle. There was nothing to recommend a local jurisdiction over a space of water lying above a res nullius. As to practical results, the confusion that might be produced by leaving islands, emergent within the three-mile limit, to be seized by the first comer was clear. He might be a foreign citizen; he would of course hoist the flag of his own nation, and that nation might proceed to fortify the emergent lands; in short, it was not difficult to figure the anomalies and difficulties which would be involved. The law in the sense now affirmed had not been denied effect on the Courts of this country, even when its enforcement had operated to the advantage or supposed advantage of foreign States. Lord Stowell dealt with such a position of affairs in the Anna (5 C. Rob., 373). The case had reference to the capture of a vessel while on a voyage from the Spanish mainland to New Orleans. The place of capture was two miles off certain islands. Those islands, at the mouth of the Mississippi, were, much as in the present case, formed by the silting up of sand and slob, but yet surrounded by navigable channels and in the open sea. The case sought to be made was that such islands were no part of American territory, and formed no datum for measuring the seaward mileage therefrom. That argument was rejected. Lord Stowell observed:

Consider what the consequence would be if lands of this description were not considered as appendent to the mainland, and as comprised within the bounds

of territory. If they do not belong to the United States of America, any other Power might occupy them; they might be embanked and fortified. What a thorn would this be in the side of America! It is physically possible at least that they might be so occupied by European nations, and then the command of the river would be no longer in America, but in such settlements. The possibility of such a consequence is enough to expose the fallacy of any arguments that are addressed to show that these islands are not to be considered as part of the territory of America. Whether they are composed of earth or solid rock will not vary the right of dominion, for the right of dominion does not depend upon the texture of the soil.

Their Lordships did not doubt that the general law, as already stated, was supported by the preponderating considerations of practical convenience, and that, on the particular case in hand, the ownership of the islands formed in the sea in the estuary or mouth of the Godavari was in the British Crown. Their Lordships would humbly advise his Majesty that these appeals should be allowed, and that the judgments of the District Court of July 27, 1904, should be restored. The respondents would pay the costs of that appeal and in the Courts below.

b) Verjährung und zwar acquisitive Verjährung: Wegen des Respekts, den das Völkerrecht gegenüber vollendeten Tatsachen, die nicht weiter angefochten werden (s. oben S. 79f.), hegt, ist dieser Erwerbsgrund völkerrechtlich anerkannt, zuletzt im Vertrage von Washington (Grenzstreit zwischen Großbritannien und Venezuela) von 1897 (andere Fälle in AJIL. 1910, p. 133ff.): Rechtsanmaßung während einer mehr oder weniger langen Zeit, die vom Berechtigten nicht angefochten wird, schafft einen guten Erwerbstitel („Adverse holding or prescription during a period of fifty years shall make a good title").

c) Okkupation. Die ältere Form der Okkupation vollzog sich auf Grund völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts: Vertrag mit Eingeborenen, denen man keine völkerrechtliche, höchstens privatrechtliche Wirkung zuschrieb und einseitige Willenserklärung, das so eigentlich „originär" erworbene Gebiet auch wirklich beherrschen zu „wollen", wobei man sich mit Symbolen der Besitzausübung — höchst unwirksamer Natur — begnügte (s. Westlake, Collected Papers 136ff.). Die Völkerrechtsentwicklung hat aber namentlich für die Küstengebiete des afrikanischen Festlandes (Art. 34f. der Kongoakte von 1885), die Okkupation aus einem Völkerrechtsgeschäfte (ruhend auf privatrechtlichem Eigentumserwerb) zu einer Völkerrechtshandlung[1]) gemacht. Zur rechtswirksamen Okkupation innerhalb dieser Gebiete ist notwendig:

a) terra nullius, unbewohntes oder von unzivilisierten Stämmen bewohntes Land, das von keinem anderen Staate in Anspruch genommen wird;

[1]) Auch im Privatrecht gilt der Besitzerwerb als Rechtshandlung (siehe Klein a. a. O. S. 63f.).

β) die Notifikation der Annexion ev., wenn sie von einem Privaten vorgenommen, die Notifikation, daß dieser Erwerb vom notifizierenden Staate ratifiziert sei;

γ) die Effektivität der Okkupation, die die wirkliche Besetzung und Errichtung einer Verwaltungsorganisation zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung verbürgt. Doch braucht diese Verwaltungsorganisation nicht sofort, sondern kann einige Zeit nach der Notifikation eingerichtet werden.

Art. 34 der Kongoakte sagt: „Diejenige Macht, welche in Zukunft von einem Gebiete an der Küste des afrikanischen Festlandes, welches außerhalb ihrer gegenwärtigen Besitzungen, Besitz ergreift, oder welche, bisher ohne dergleichen Besitzungen, solche erwerben sollte, desgleichen auch die Macht, welche dort eine Schutzherrschaft übernimmt, wird den betreffenden Akt mit einer an die übrigen Signatarmächte der gegenwärtigen Akte gerichteten Anzeige begleiten, um dieselben in den Stand zu setzen, gegebenenfalls ihre Reklamationen geltend zu machen."

Art. 35: „Die Signatarmächte der gegenwärtigen Akte anerkennen die Verpflichtung, in den von ihnen an den Küsten des afrikanischen Kontinents **besetzten** Gebieten das Vorhandensein einer Obrigkeit zu sichern, welche hinreicht, um erworbene Rechte und, gegebenenfalls, die Handels- und Durchgangsfreiheit unter den Bedingungen, welche für letztere vereinbart werden, zu schützen."

Man beachte den Unterschied, der namentlich für England praktisch wird: Art. 34 bezieht sich sowohl auf okkupierte Gebiete, als auch auf Schutzherrschaften (Protektorate). Art 35 nur auf okkupierte Gebiete. Das wurde absichtlich gesagt, um Englands Wünschen zu entsprechen (s. Jèze a. a. O.) und bedeutet: zur Errichtung von Schutzherrschaften, die namentlich England betreibt (s. mein Brit. u. Röm. Weltreich S. 138ff.), gehört keine Effektivität. England kann also Schutzherrschaften errichten, ohne die völkerr. Verantwortung für Ordnung und Sicherheit in diesen Gebieten zu übernehmen.

Es gibt eine Reihe von Ausnahmen von dem Grundsatz der notwendigen Effektivität, d. h. eine Reihe von Okkupationshandlungen werden so angesehen, als ob sie wenigstens einen unvollkommenen Erwerbstitel schaffen. Es handelt sich bei der regelrechten Okkupation um Rechtshandlungen, deren Tatbestand noch nicht mit der Realisierung eines äußeren Erfolges erfüllt ist, zu deren Wirksamkeit vielmehr noch eine innere Tatsache (animus domini) gehört (Klein a. a. O. S. 63f.). Nun, bei den hier in Betracht kommenden unvollkommenen Erwerbstiteln ist zwar die innere Tatsache vorhanden, aber es fehlt die völlige Realisierung eines äußeren Erfolgs (die sog. Effektivität). Hierher gehören folgende Völkerrechtshandlungen:

I. Entdeckung eines außerhalb Afrikas gelegenen und von keinem anderen Staat in Anspruch genommenen Gebiets (das war der Rechtstitel, durch den im Carolinenfall Spanien die deutschen Ansprüche zurückschlug: Jèze 238; vgl. auch den englisch-portugiesischen Streit von 1889/90: Jèze 246 und Westlake, Coll. Papers 148, 153ff.). Hierher gehört auch die Frage, ob die Vereinigten Staaten schon deswegen, weil ihre Staatsangehörigen einen hervorragenden Anteil an der Entdeckung des Südpoles genommen, diese antarktischen Regionen erworben haben. Die Antwort: nein, denn es fehlt die wirksame Okkupation.

Auch am Nordpol kann keine Entdeckung zum Gebietserwerb führen, da die umliegende von Eis bedeckte See sich in fortwährender Bewegung befindet. Vgl. darüber: J. B. Scott in AJIL. III (1909) 927; Balch, ebendort IV 265ff.; Waultrin in RGDIP. XVI (1909) 649ff.

II. Ansprüche auf das benachbarte (contigue) Gebiet, soweit es zur Sicherung der Entdeckung nötig ist.

III. Inseln von nicht allzugroßem Umfange. Hier genügt effektive Besetzung bloß eines Teils der Insel, bei Inselgruppen die Besetzung auch bloß einer Insel. So heißt es z. B. in dem Madrider Protokoll vom 7. März 1885, worin Deutschland und England die Spanische Gebietshoheit über den Sulu-archipel anerkennen, daß sich diese so anerkannte Gebietshoheit sowohl auf die von Spanien effektiv besetzten als auch auf die noch nicht besetzten Plätze beziehe (s. Westlake, Coll. Papers 177).

IV. Bei großen Inseln und Teilen eines Kontinents macht die anglo-amerikanische Praxis die sog. Doktrin der Wasserscheide geltend, d. i. der Gebietserwerb durch Entdeckung reicht bis zur nächsten trennenden Wasserscheide ohne die Notwendigkeit der Effektivität (so im Oregonstreit zwischen England und der Union, s. oben S. 134).

V. Die englisch-amerikanische Doktrin der Anliegerqualität teilt das unbewohnte Gebiet, das zwischen zwei Staaten liegt, zur Hälfte unter diese beiden Anlieger.

d) Die Zession. Darunter verstehen wir die Gebietsabtretung unter Staaten durch Vertrag.

Die ältere völkerrechtliche Theorie erblickte (und die anglo-amerikanischen Schriftsteller erblicken in der Hauptsache noch heute) darin einen Übergang von „Eigentum" am Staatsgebiet, der sich gelegentlich auf Grund eines Kauf- oder Tauschgeschäfts vollzieht. Verwandt mit dieser patrimonialrechtlichen Auffassung ist die Auffassung der Gebietszession als einer Art von Erbfolge. Schon Grotius sagt: „Heredis personam, quoad dominii tam publici quam privati continuationem, pro eadem censeri cum defuncti persona, certi est juris" (l. II c. 9 § 12) und an anderer Stelle schwächt er diese Erbfolge zu einer Rechtsnachfolge ab: „Potest imperium victoria acquiri, ut est in rege alio imperante, et hunc in ejus jus succeditur" (l. III c. 8 § 2). Aber diese Lehre von der Rechtsnachfolge, die bis auf den heutigen Tag mit größeren oder kleineren Abweichungen herrschend geblieben ist, ist unhaltbar. Denn die Rechtsnachfolge setzt (worauf namentlich Schoenborn a. a. O, S. 7 hinweist) Identität der Rechtsordnung voraus, während sich hier zwei Rechtsordnungen im Konflikt befinden, die des Staatenvorgängers und die des Staatennachfolgers.

Uns ist die Zession weder der Übergang von Eigentum am Staatsgebiet, denn solches gibt es nicht (s. oben S. 151), noch Übertragung von Gebietsherrschaft, denn diese ist in den Händen des Staats ein unübertragbares höchstpersönliches Recht, noch überhaupt eine Rechtsnachfolge. Vielmehr ist der Rechtsvorgang nur der, daß sich eine Staatsgewalt zu-

gunsten der anderen zurückzieht (so grundlegend schon Jellinek, Allg. Staatslehre[3], S. 403 ferner Anzilotti in Ri. di dir. int. VI 10). Wie wir uns dies zu denken haben, ergibt die oben vorgetragene Überlegung (S. 152), daß die völkerrechtliche Einheit des Staatsgebiets eines Staats nur dadurch herbeigeführt ist, daß rings um diesen Staat juristische Barrieren aufgeführt werden, dargestellt durch das Verbot, in die Staatshoheit eines fremden Staats überzugreifen. Dadurch, daß nur einer dieser Umgebungsstaaten die Barriere kraft eines Vertrags zurückzieht, dehnt sich die Staatsgewalt des anderen, zu dessen Gunsten die Barriere zurückgezogen worden, völkerrechtlich von selbst aus. Diese Ausdehnung ist an sich eine Völkerrechtshandlung, mag auch ihre Ursache ein Völkerrechtsgeschäft — ein Vertrag — sein.

Diese Ausdehnung als Völkerrechtshandlung kann aber auch andere Ursachen haben. Die Barriere, von der wir oben sprachen, kann und muß mitunter deshalb zurückgezogen werden, nicht weil ein völkerrechtliches Rechtsgeschäft dies veranlaßt, sondern eine bloße Völkerhandlung, wie Annexion, Abfall eines Gebietsteiles von einem Altstaat (Dismembration), Teilung von Staaten, Union und Fusion von Staaten, Vereinigung von Staaten zu einem Bundesstaate. Die Völkerrechtshandlung der von selbst erfolgenden Ausdehnung hat aber ungefähr die gleichen Legalwirkungen, wie die auf Grund eines Vertrags erfolgende Ausdehnung (Problem der sog. Staatensukzession).

Diese Legalwirkungen, die wir im folgenden kennen lernen wollen und die häufig selbst in den Zessionsverträgen sich finden, die aber auch unabhängig von diesen völkerrechtliche Anerkennung genießen, lassen sich in der Hauptsache auf einen völkerrechtlichen Grundsatz zurückführen: Anerkennung der wohlerworbenen Rechte dritter Staaten und Anerkennung der wohlerworbenen Rechte der Privatrechtssubjekte, die von dem abtretenden Staate weg unter die Herrschaft des Staatssukzessors gelangen.

Daß wohlerworbene Rechte dritter Staaten vom Völkerrecht geschützt werden, wird wohl kaum bestritten werden können, wenn man (wie wir noch in der Lehre von den Völkerrechtsverträgen [§ 20] sehen werden) den Rechtssatz anerkennt, daß einer von zwei Vertragskontrahenten nicht nachträglich die geschaffene Rechtslage des Vertragsgegners durch einen zweiten Vertrag mit einem anderen Staat verletzen darf.

Der Satz von den wohlerworbenen Privatrechten, welche auch im Völkerrecht geschützt werden müssen, ist als absolut gesichert anzusehen. Schon der berühmte Oberrichter Marshall hat ihn für die Fälle der Gebietsabtretung im Jahre 1833 zur Geltung gebracht (United States v. Perchemann, s. dazu Sayre in AJIL. XII [1918] p. 475ff.). Er ist ebenso in der englischen, wie in der französischen (Gidel, Des effets de l'annexion sur les concessions 1904 p. 90) und deutschen (Huber S. 57, Schoenborn S. 53) Literatur anerkannt. Aber damit ist das Problem noch nicht gelöst. Es erhebt sich die Frage: Wie kommt es, daß

gerade hier wohlerworbene Rechte Privater anerkannt werden, die doch nicht Subjekte des Völkerrechts sind?

A. Pillet hat hier eine anregende Lösung vorgeschlagen (Principes de droit int. privé 1903 p. 33ff.; vgl. auch dazu Erich Kaufmann, Abhandlungen zum Friedensvertrage. 2. Heft S. 31ff.): Nach ihm hat das internationale Privatrecht eine dreifache Aufgabe: die Regelung des Fremdenrechts, die Lösung der Probleme der Statutenkollision (intern. Privatrecht im engeren Sinne) und die Feststellung der internationalen Geltung von wohlerworbenen Rechten. Zu dieser letzteren Aufgabe schlägt er auch das Problem der wohlerworbenen Rechte bei Annexionen. Von dem Problem der wohlerworbenen Rechte in der innerstaatlichen Gesetzgebung unterscheiden sich unsere Probleme nur dadurch, daß nicht der nationale Gesetzgeber, sondern nur das internationale Recht den Widerstreit lösen kann. Das aber ist m. E. der wichtigste Grund, unser Problem von dem Problem der wohlerworbenen Rechte im innerstaatlichen Rechte (Rückwirkung der Gesetze) abzuscheiden und dem des internationalen Privatrechts im engeren Sinne (der sog. Statutenkollision) als verwandt zuzuweisen. Denn auch bei den Annexionen und Gebietszessionen handelt es sich, wie bei dem internat. Privatrecht, um eine Zuständigkeitsordnung; nicht um eine Rechtsnachfolge, sondern um die Frage der örtlichen Kompetenz zur Betätigung irgendwelcher rechtlich geordneter Macht in bezug auf ein bestimmtes Objekt, eine bestimmte Sphäre (Schoenborn S. 9). Auch bei unserem Problem kollidieren zwei Rechtsordnungen: die des alten Staats und die des Nachfolgers deshalb, weil ein Rechtsverhältnis seine Wurzeln unter der einen Rechtsordnung geschlagen hat und seine Äste und Früchte unter einer anderen Rechtsordnung auswirken soll. Dieselben Motive, die dazu führen, das internationale Privatrecht nicht als Wilkürordnung eines Staats anzusehen, führen auch dazu, die wohlerworbenen Privatrechte bei Annexionen zu achten. M. a. W. wie in Fragen des internationalen Privatrechts ein Staat die Rechte eines anderen Staats (besonders dessen Schutzrecht!) verletzen würde, wenn er die unter einer anderen Rechtsordnung erwachsenen Privatrechtsverhältnisse willkürlich seiner Rechtsordnung unterwerfen wollte, so auch bei Annexionen. Verletzung der wohlerworbenen Privatrechte der in Zession befindlichen Staatsbürger ist Verletzung der Rechte des zedierenden Staats!

Die an die Gebietszession sich anschließende Ausbreitung der einen Staatsgewalt an Stelle einer anderen, die sich zurückzieht, hat folgende Legalwirkungen:

A. Veränderungen in den Rechten und Pflichten des Zedenten gegenüber seinen ehemaligen Untertanen.

Den Wechsel der Staatsangehörigkeit im Anschluß an Gebietszessionen haben wir bereits oben (S. 166) behandelt. Hier bleiben noch folgende Feststellungen:

1. Was das objektive Recht anlangt, so bleibt grundsätzlich alles Recht (Privat-, Straf-, Prozeß- und Verwaltungsrecht) bestehen, bis es vom Staatennachfolger aufgehoben oder verändert wird. Nur das neue Verfassungsrecht gilt ipso jure.

2. Die wohlerworbenen Rechte der Individuen sind von dem Wechsel der Staatsgewalt nicht betroffen (s. oben S. 172). Sie sind nur gegen Entschädigung aufhebbar.

Besonders bemerkenswert ist die Frage des Einflusses der Gebietszession auf Konzessionen. Im Anschlusse namentlich an die englische Staatspraxis bei der Erwerbung des Transvaal (Feststellungen der Untersuchungskommission von 1901 Parl. Papers South Africa [1901] Cd. 623 Pitt Cobbett II, 234ff.) darf man wohl folgende Rechtssätze aufstellen:

1. Die Konzession, die der Staatenvorgänger erteilt hat, wird auch vom Staatennachfolger aufrecht erhalten, wenn sie seinerzeit von der zuständigen Behörde des Altstaats unter Beobachtung der gesetzlichen Formen erlangt worden ist.

2. Sie muß bona fide, nicht in fraudem legis erworben sein.

3. Sie muß nicht in Widerspruch stehen zu internationalen Verträgen des Zessionars (Staatennachfolgers).

4. Sie darf nicht gewährt worden sein im Hinblick auf den Krieg, dessen Resultat die Gebietszession ist.

5. Auch der Zessionar kann sie unter allen Umständen aufheben, wenn der Konzessionar wesentliche Auflagen, die mit der Konzession verbunden, nicht erfüllt oder wenn die Konzession selbst der öffentlichen Ordnung des Zessionars zuwiderläuft. Die Aufhebung darf jedoch nur gegen Entschädigung stattfinden.

3. Bezüglich schwebender Prozesse zeigt die Staatenpraxis folgendes Bild (Phillipson p. 311f.).

a) In Zivilprozessen werden alle Prozeßhandlungen, welche vor der Gebietszession Rechtswirkungen und den Parteien gewisse Rechtspositionen erzeugt haben, aufrecht erhalten. Sie können demnach wirksam eine Verjährung unterbrechen und, sofern in dem Prozesse vor der Gebietszession über Tatsachen ein Anerkenntnis oder Geständnis gegeben ist, vollen Beweis darüber auch vor dem Gericht des Gebietsnachfolgers schaffen. Ist der Prozeß bereits zum rechtskräftigen Urteil gediehen, so muß der Zessionar (Staatennachfolger) die Rechtskraft des Urteils anerkennen und es zur Zwangsvollstreckung bringen.

b) Im Strafprozesse hat der Staatennachfolger jede vom Staatenvorgänger begonnene Strafverfolgung fortzusetzen, wobei Fragen des Prozesses und des Beweises nach dem Rechte des Staatennachfolgers zu beurteilen sind. Ist jedoch die Strafverfolgung unter dem früheren Rechte wegen eines Deliktes erfolgt, welches der Staatennachfolger als solches nicht anerkennt, so müssen die Beschuldigten auf freien Fuß gesetzt und sonst auch jede Strafverfolgung aufgegeben werden. Rechtskräftige Urteile des Altstaats sind zu vollstrecken. Ist aber das zugrunde liegende Delikt vom Rechte des Neustaats nicht anerkannt, so darf die Strafvollstreckung nicht stattfinden. Ist die Strenge des Gesetzes in beiden Rechtsordnungen eine verschiedene, so kommt diejenige zur Anwendung, welche die mildere Strafe vorsieht (Phillipson a. a. O. 313).

Zur Verdeutlichung dieser Grundsätze sei auf das deutsch-dänische Abkommen betr. die Überleitung der Rechtspflege im nordschleswigschen Abtretungsgebiet vom 12. Juli 1921 hingewiesen:

Artikel 1.

Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten.

§ 1. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, die zur Zeit des Übergangs der Rechtspflege bei den Amtsgerichten Hadersleben, Rödding, Toftlund, Lügumkloster, Apenrade, Norburg, Sonderburg, Tondern, Leck und Flensburg, sowie in erster Instanz bei dem Landgericht Flensburg anhängig waren und zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrags noch nicht rechtskräftig erledigt sind, werden, soweit sich nicht aus den Bestimmungen der §§ 2 und 3 etwas anderes ergibt, von dem Gericht, bei dem der Rechtsstreit anhängig ist, oder falls dieses Gericht fortgefallen ist, von demjenigen preußischen oder dänischen Gericht fortgeführt, welches an seine Stelle getreten ist.

§ 2. Ist die Klage bei einem Gericht erhoben, bei dem ein ausschließlicher Gerichtsstand für sie begründet war, und würde, wenn die Klage zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrags erhoben worden wäre, ein Gericht des anderen Staats ausschließlich zuständig sein, so ist der Rechtsstreit an dieses Gericht abzugeben.

§ 5. (1) Soweit die Rechtsstreitigkeiten, die vor dem Zeitpunkt des Übergangs der Rechtspflege bei einem der im § 1 bezeichneten Gerichte anhängig geworden waren, zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrags in der Rechtsmittelinstanz anhängig sind, finden die Bestimmungen der §§ 1ff. entsprechende Anwendung.

§ 6. (1) Werden in Rechtsstreitigkeiten der im § 1 bezeichneten Art vor dem Inkrafttreten dieses Vertrags ergangene Urteile nach diesem Zeitpunkt durch Rechtsmittel angefochten, so ist für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel dasjenige Gericht zuständig, zu dessen Bezirke zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrags der Sitz des Gerichts gehört, dessen Urteil angefochten wird.

§ 10. Zwangsvollstreckungen, auf welche die im § 1 bezeichneten Voraussetzungen zutreffen, werden, soweit sie das unbewegliche Vermögen betreffen, von dem Gerichte des Staats, in dessen Bezirk das Grundstück liegt, im übrigen von dem nach dem Inkrafttreten dieses Vertrags zuständigen Vollstreckungsgerichte fortgeführt. Soweit für Streitigkeiten in der Zwangsvollstreckung das Prozeßgericht zuständig ist, finden die Vorschriften des § 6 entsprechende Anwendung.

§ 11. (1) Jedes von einem deutschen Gericht vor dem Zeitpunkt des Übergangs der Rechtspflege erlassene Urteil, welches vor diesem Zeitpunkte rechtskräftig geworden ist, oder nach diesem Zeitpunkte mangels Einlegung eines Rechtsmittels oder infolge Rücknahme eines solchen rechtskräftig wird oder geworden ist, wird in dem Abtretungsgebiet als rechtskräftig behandelt. Zur Zwangsvollstreckung bedarf es keines Vollstreckungsurteils. Die nach § 17 des dänischen Gesetzes über die Einführung der dänischen Rechtspflege in den südjütischen Landesteilen vom 18. Juni 1920 in Verbindung mit § 479 Abs. 1 des dänischen Rechtspflegegesetzes erforderliche Vollstreckbarkeitsbescheinigung ist ohne weiteres in allen Fällen zu erteilen, in denen die Rechtskraft des Urteils nachgewiesen wird. Unter den gleichen Voraussetzungen werden in dem Abtretungsgebiet erlassene Urteile im Deutschen Reiche als rechtskräftig behandelt und vollstreckt. Soweit solche im Abtretungsgebiet erlassene Urteile zur Vollstreckbarkeit im Deutschen Reiche noch der Vollstreckungsklausel bedürfen, wird sie vom Amtsgericht in Flensburg erteilt.

Artikel 2.

Strafsachen.

§ 1. Strafsachen, die zur Zeit des Übergangs der Rechtspflege bei den Amtsgerichten Hadersleben, Rödding, Toftlund, Lügumkloster, Apenrade, Norburg, Sonderburg, Tondern, Leck und Flensburg, sowie in erster Instanz bei dem Landgericht Flensburg, gerichtlich anhängig waren und zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrags noch nicht rechtskräftig erledigt sind, werden von dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, fortgeführt, oder, falls dieses Gericht fortgefallen ist, von demjenigen preußischen oder dänischen Gericht übernommen, welches an seine Stelle getreten ist.

§ 6. Kann ein unter diesen Vertrag fallendes Strafverfahren von den Behörden des hiernach zuständigen Staats deshalb nicht durchgeführt werden, weil der Beschuldigte sich in dem anderen Staate aufhält und Angehöriger dieses Staates ist, so hat auf Verlangen des zuständigen Staates der Aufenthaltsstaat die Strafverfolgung zu übernehmen, sofern die Straftat auch nach seinem Strafgesetz verfolgt werden kann. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht wird von der preußischen oder dänischen Justizverwaltung bestimmt.

§ 10. Kann ein unter diesen Vertrag fallendes Urteil in dem für die Vollstreckung zuständigen Staate deshalb nicht vollstreckt werden, weil der Verurteilte sich in dem anderen Staate aufhält und Angehöriger dieses Staats ist, oder weil das Vermögen des zu einer Geldstrafe Verurteilten sich in dem anderen Staate befindet, so hat auf Verlangen des zuständigen Staats der andere Staat die Strafvollstreckung zu übernehmen, sofern die Straftat, wegen deren die Verurteilung erfolgt ist, auch nach seinem Strafgesetze verfolgt werden kann. Die Vollstreckungsbehörde wird von der preußischen oder dänischen Justizverwaltung bestimmt.

Die beigetriebene Geldstrafe verbleibt dem beitreibenden Staate.

4. Auf den Staatennachfolger geht alle Dienstgewalt über Militärpersonen und Beamten, die sich in Zession befinden, über. Soweit das Militärverhältnis oder die Amtspflicht auf einem freiwillig eingegangenen Rechtsverhältnis (also nicht auf Zwangsdienstpflicht!) ruht, haben diese öffentlichen Funktionäre ein Recht, für den alten Staat zu optieren. Mit dem Erlöschen der alten Souveränität erlischt auch die Dienstgewalt über die Beamten, nicht aber ihre Beamtenqualität, so daß Pensionen vom Staatennachfolger jedenfalls zu zahlen sind. Stillschweigen des Zessionars zur Weitertätigkeit dieser öffentlichen Funktionäre im Zessum bedeutet Erneuerung ihres Auftrages und der Dienstgewalt über sie.

5. Kirchliche Körperschaften sind durch die Zession der Gesetzgebung der neuen Staatsgewalt unterworfen. Konkordate können gegen den Willen des neuen Gebietsherrn nicht geltend gemacht werden (Phillipson p. 309 f.).

Interessant ist, wie der Islam und das Kaliphat unter dem Deckmantel der Erhaltung religiöser Gemeinschaft durch den Kadi eigentlich weltliche Herrschaftsansprüche auch in jenen Gebieten, welche er durch Zession abtreten mußte (vgl. dazu mein „Der Musta'min", ein Beitrag zum int. Privatrecht und Völkerrecht des Islam 1919, S. 23 f.), aufrecht hält.

6. In Regalien des Zedenten findet kein Eintritt durch den Zessionar statt, weil die Hoheitsrechte des ersteren erlöschen. Das wirtschaftliche

Substrat der Regalien geht ebenso wie die regalia minora (Domanialvermögen) in das Eigentum des Zessionars über. Hingegen bleibt das Privateigentum der Dynastie oder des Monarchen des zedierenden Staats den Eigentümern wie anderen Privaten (s. aber Art. 256 des Versailler Vertrags) erhalten.

B. Einfluß der Staatensukzession auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Zedenten.

1. Alle Verträge, bei welchen die Rücksicht auf das Territorium eine Hauptrolle spielt (und nicht etwa die Person des Kontrahenten!) gehen auf den Staatennachfolger über. Hierher gehören z. B. Verträge über Regulierung der Grenzverhältnisse, Uferbau, Flußschiffahrt, Eisenbahnanschlüsse; ebenso Neutralisierung des Gebiets, Staatsdienstbarkeiten.

2. Alle fundierten und nichtfundierten Staatsschulden werden pro rata zwischen Zedenten und Zessionar aufgeteilt. Der Verteilungsschlüssel kann sein:

a) entweder das Verhältnis der Größe des abgetretenen Gebiets zu dem Gesamtgebiet, das der Zedent vor der Zession beherrschte, oder

b) das Verhältnis der Steuerbelastung des abgetretenen Gebiets zur Steuerbelastung des Gesamtgebiets (vgl. z. B. Art. 254 des Vers. FrV.), oder

c) die Nationalität der Gläubiger oder

d) das Verhältnis der Bevölkerungszahl des abgetretenen Gebiets zu der des Gesamtgebiets.

3. Alle sog. „bezüglichen" Schulden, d. h. diejenigen, welche im Interesse des zedierten Gebiets von dem Zedenten aufgenommen worden sind, gehen ohne weiteres auf den Zessionar über (vgl. jedoch Art. 256 II des Vers. FrV.).

4. Alle sog. Verwaltungsschulden sind vom Zessionar zu übernehmen. Dahin gehören Beamtengehälter und Pensionen.

5. Papiergeld geht als „bezügliche" Schuld auf den Zessionar über, und zwar ipso jure, weil der Inhaber von Papiergeld infolge der Uneinlösbarkeit kein Recht gegen den Debitor hat, somit ihm ein Wechsel in der Person des Gläubigers gleichgültig sein muß. Dagegen sind Staatsbanknoten oder andere Banknoten wie Staatsschulden zu behandeln (vgl. Art. 57 Vers. FrV.).

VI. Der Verlust des Staatsgebiets.

Die Gründe des Verlusts sind dieselben wie die des Erwerbs. Denn für gewöhnlich bedeutet Erwerb des Gebiets für den einen, Verlust des Gebiets für den anderen Staat. Insbesondere ist die sog. Dereliktion als Verlustgrund der actus contrarius der Okkupation. Wie bei der letzteren, so muß auch bei der Dereliktion ein Zusammentreffen von äußerer Handlung und innerer Tatsache (animus derelinquendi) zusammentreffen. Auch sie ist also eine Völkerrechtshandlung. Ein bloß tatsächliches Aufgeben genügt deshalb nicht, solange vermutet werden

kann, daß der frühere Besitzer den Willen und die Fähigkeit hat, den Besitz, der ihm zeitweilig abhanden gekommen ist, wieder zu erlangen. Wenn also eine Gebietshoheit deshalb zurücktreten muß, weil die Eingeborenen eines Landes rebellieren, so ist Dereliktion des Gebiets solange nicht gegeben, als der Staat, gegen den die Revolte gerichtet war, den Versuch ihrer Unterdrückung nicht aufgegeben hat.

Delagoabai-Zwischenfall [1813]: Schiedsspruch des Präsidenten der französ. Republik von 1875 s. Moore, Int. Arbitrations V, 4984; ferner der Zwischenfall von Faschoda von 1898 (s. Sarkissian, Le Soudan Égyptien, Pariser Doktordiss. 1913 p. 113ff.).

§ 18. Die völkerrechtlichen Schranken der staatlichen Gebietshoheit.

Literatur außer den bekannten Lehr- und Handbüchern des Völkerrechts: ad I. Schulthess, Das internationale Wasserrecht, Zürich 1915; Lederle, Das Recht der intern. Gewässer, 1920; Van Eysinga, Évolution du droit fluvial international (1815 bis 1919), Leyden 1920; Engelhardt, Du régime conventionel des fleuves internationaux 1879; Caratheodory in Holtzendorff II p. 279–379; Kaeckenbeeck, International Rivers 1918 (Publicationen der Grotius Society Nr. 1); Huber in Z. VöR. I (1906) p. 29ff., 159ff.; Hyde, AJIL. (1910) IV 145ff.; Hunt, ebendort p. 285ff.; Laun, Die Internationalisierung der Meerengen und Kanäle 1918; Aufsätze von Latané Hains, Davis, Knapp, Olney, Wambaugh und Kennedy im III., IV. u. V. Bde d. AJIL. (1910/11); Salmond in Law Quarterly XXXIV (1918) 235ff.; Stoerk in Holtzendorff II, 409–453; Imbart-Latour, La Mer territoriale 1889; Schücking, Das Küstenmeer 1897; Derselbe in Niemeyers Zschr. (1906) XVI S. 142ff.; Fulton, Le Sovereignty of the Sea 1911 p. 537ff., 586ff., 717ff.; Raestad, La Mer territoriale 1913; Kraemer, Z. VöR. VII (1913) S 123ff.; Vorwerck, Art. Baien und Buchten in Hatschek-Strupp, Wörterbuch des VöR. u. der Diplomatie. — ad II. Fulton, The sovereignty of the Sea 1911 (bes. für die Geschichte des Begriffs: Freiheit der Meere); Perels, Das öff. Seerecht 1903[2]; Stiel, Der Tatbestand der Piraterie 1905 (Heidelberger Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen); Jouhannaud, Les Cables sousmarins 1904; Franz Scholz, Krieg und Seekabel 1904; Oppenheim in Z. VöR. II (1908) S. 6ff.; Robin in RGDIP. XV, 50ff; Colombos, Le Tunnel sous La Manche, Paris 1917. — ad III. Meurer, Luftschiffahrtsrecht; Baldwin in ZVöR. V (1911) 394ff. 1909; Sperl, Die Luftschiffahrt 1911; Derselbe in RGDIP. XVIII (1911) 473ff.; Zitelmann in Zschr. f. Privat- und öff. R. XIX (1909) 458ff.; Baldwin u. Kühn in AJIL. IV (1910) 95ff.; Hershey in AJIL. VI (1912) 381ff.; Lee in AJIL. VII (1913) 470ff.; Aufsätze von Montmorency, Manisty, Latey in Grotius Society III (1918) 61ff.; VII (1922) 33ff., 73ff., 109ff.; Oppenheim I[3] 353ff. Zu allen Abschnitten noch die entsprechenden vorzüglichen Artikel in Fleischmanns Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts und im übrigen die weiter im Text angeführte Literatur.

Die Schranke, welche der Völkerrechtssatz jeder staatlichen Gebietshoheit entgegenstellt, daß kein Staat Hoheitsakte im Gebiet eines anderen Staats ausüben dürfe, wird noch durch andere ergänzt. Nicht bloß das Gebiet eines anderen Staats ist eine solche Schranke. Kein Staat kann nämlich beliebig seine Gebietshoheit ausdehnen, selbst dann nicht, wenn er die Gebietshoheit keines anderen verletzt. Sein staats-

rechtlicher Willensakt, mag er die Gebietshoheit noch so weit strecken wollen, ist völkerrechtlich wirkungslos und verpflichtet unter Umständen zu Schadensersatz, wenn er die vorhandenen völkerrechtlichen Schranken überschreitet. Diese sind durch die Territorialgewässer, die offene See und die Luftsäule über dem Staat gegeben. Damit soll keineswegs gesagt sein, daß die staatliche Gebietshoheit physische Schranken hat. Nein! Es sind juristische Schranken, Rechtssätze, welche nur auf das genannte geographische Substrat bezogen erscheinen.

I. Die Territorialgewässer sind Grenzgewässer, internationale Flüsse, das Küstenmeer, Kanäle, Meerengen, Baien und Buchten.

1. Die Grenzgewässer:

a) Handelt es sich um Flüsse, so muß man die nichtschiffbaren von den schiffbaren unterscheiden: bei den ersteren ist die Mittellinie des Flusses, bei den letzteren meist (so namentlich seit dem Frieden von Luneville 1801) der sog. Talweg die Grenze zwischen zwei Staaten. Der Talweg ist die für den Schiffsverkehr zu Tale (stromabwärts) geeignetste Fahrrinne des Flusses bei niedrigstem Wasserstande. Der Talweg ist natürlichen Veränderungen unterworfen, wodurch sich die Grenze entsprechend verschiebt.

Von diesen Veränderungen des Talwegs ist wohl zu unterscheiden die Veränderung des Flußlaufs. Veränderungen des Talwegs sind gewöhnlich Grenzveränderungen, Veränderungen des Flußlaufs sind bloß Grenzverdunklungen. Das will sagen, daß die Veränderungen des Flußlaufs die alte Grenze unberührt lassen, wenn nichts anderes neu ausgemacht wird.

Nach dem Vertrage vom 30. Dezember 1892 zwischen Österreich und der Schweiz über die Regulierung des Rheins vor seiner Einmündung in den Bodensee (sog. Fußacher Durchstich) ist, trotz der erheblichen Veränderung des Flußlaufs, die alte österr.-schweizer. Grenze, die in der Mitte des alten Rheinflußbetts lag, aufrechterhalten.

Bei Brücken, die über einen Grenzfluß führen, bestimmt gewöhnlich das an dem Grenzfluß bestehende Rechtsverhältnis auch die Rechtslage an der Brücke: es liegt also die Grenze gewöhnlich in der Mitte der Brücke. Doch kommen auch vertragsmäßige Abweichungen von dieser Regel vor, so daß es dann doppelte Grenzlinien gibt, die an der Brücke und die am Flusse.

Ein Beispiel: Nach Art. 66 des Versailler FrV. sind alle Brücken, die im Bereiche von Elsaß-Lothringen über den Rhein führen, „in allen ihren Teilen und in ihrer ganzen Länge" Eigentum des französ. Staates, dem die Unterhaltung der Brücken obliegt. Die Grenzlinie an der Brücke ist verschieden von der Grenzlinie am Flusse: denn nach dem Vertrage vom 5. April 1840 (Art. 2) zwischen Baden und Frankreich, der, jetzt durch Art. 51 II Versailler FrV. wieder in Kraft gesetzt, gilt: „Le Thalweg du Rhin est la voie la plus propre à la navigation descendante, durant les basses eaux." Vgl. zur Frage: Fritz Norden, Die Rechts-

und Verkehrsverhältnisse der Rheinbrücken zwischen Baden und Elsaß-Lothringen nach dem Versailler Vertrag. Berlin 1921.

b) Bei Grenzseen ist gewöhnlich, wenn vertragsmäßige Regelung vorliegt, die Mittellinie des Sees als Grenze bestimmt. Wo vertragsmäßige Regelung nicht vorliegt, ist kein ungeteiltes Kondominium der Uferstaaten anzunehmen. Vielmehr gilt nach der herrschenden Meinung die Realteilung der Gebietshoheit. Man denkt sie sich in der Weise vorgenommen, daß bei langgestreckten Seen, deren Längsseite zwei Staaten gehören, die Mittellinie des Sees die Grenze bildet, bei Seen, die keine ausgesprochene Längsachse besitzen, sich die Gebietshoheit eines Uferstaates so weit in den See hinaus erstreckt, bis sie sich mit einem gleich breiten, dem Gegenufer vorgelagerten Streifen eines fremden Hoheitsgebiets berührt, während die seitlichen Landesgrenzen in gerader Linie in den See verlaufen oder wie man es gelegentlich auch ausgedrückt hat: Die Gebietshoheit am Grenzsee wird durch die die Ufer verlängernden und die den Ufern parallel laufenden Linien bestimmt.

Am Bodensee herrscht keine vertragsmäßige Vereinbarung der Mittellinie wie z. B. am Genfer See (Vertrag zu Lausanne zwischen Bern und Savoyen vom 30. Oktober 1564) oder am See von Lugano (Vertrag zwischen der Schweiz und Mailand vom 1. Juli 1576 und vom 28. November 1604) oder am Zellersee (Vertrag zwischen Baden und der Schweiz vom 20./31. Oktober 1854). Die überwiegende Zahl der Rechtslehrer nimmt für den Bodensee kein Kondominium pro indiviso der Uferstaaten an (wie Rettich, Die völker- und staatsr. Verhältnisse des Bodensees, Tübingen 1884; Seydel, Bayr. StR. I, 631; Caratheodory a. a. O. S. 380), sondern Realteilung im Sinne der oben angeführten Abgrenzung der Gebietshoheit. Gegen das Kondominium pro indiviso spricht besonders die Tatsache, daß bei dessen Annahme der ganze Bodensee, wie die Schweiz, dauernd neutralisiert sein müßte, was den Tatsachen widerspricht. Denn während des Weltkrieges wurde der deutsche Teil des Sees nicht nur mit armierten Motorbooten befahren, sondern es kreuzten auch Kriegsluftschiffe über dem deutschen Teil der Wasserfläche und es fanden deutsche Scharfschießübungen von Friedrichshafen aus seewärts statt. Am 28. April 1915 fand ein englisch-französischer Fliegerüberfall auf die Zeppelinwerft statt und ein gefährlicher Schrapnellregen fiel über Friedrichshafen und die vor dieser Stadt gelegenen Seeteile. All die angeführten Tatsachen riefen keinen Protest der Schweiz hervor (s. dazu Schultheß a. a. O. S. 18).

Die Grenzseen (ausgenommen der Michigansee) zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien (Canada) sind im Miteigentum zwischen beiden Staaten, das durch die Mittellinie der Seen geteilt ist (Art. 2 des Pariser Friedens von 1783; Art. 6 des Vertrags von Ghent 1814; Webster-Ashburton-Vertrag von 1842). Das Recht, gestrandete Schiffe des einen in dem Teil des anderen Kontrahenten zu heben, ist seit dem Washington-Vertrag vom 18. Mai 1908 zugestanden (zur ganzen Frage: Hunt in AJIL. IV [1910] 285ff.).

2. Internationale Flüsse.

Als solche gelten: Alle natürlichen nach und vom Meere aus schiffbaren Teile einer Wasserstraße, die in ihrem von Natur schiffbaren Laufe mehrere Staaten trennt oder durchschneidet, ferner jeder Teil einer anderen natürlichen, nach und vom Meere aus schiffbaren Wasser-

straße, die mit dem Meere eine natürliche schiffbare Wasserstraße verbindet, die selbst wieder mehrere Staaten trennt oder durchschneidet (Art. 1 des Übereinkommens und Statuts über das Verkehrswesen auf den schiffbaren Wasserstraßen von intern. Bedeutung, beschlossen auf der Konferenz zu Barcelona vom 10. März bis 20. April 1921, s. weiter unten).

Jeder internationale Fluß ist völkerrechtlich betrachtet eine Individualität für sich. Trotzdem lassen sich folgende charakteristische Züge der Völkerrechtsstellung internationaler Flüsse aufweisen:

I) Ist ein internationaler Fluß bloß der Binnenschiffahrt gewidmet, so kommt die Schiffahrtspolizei (d. h. die Kontrolle der Personen, welche die Schiffahrt betreiben, der Fahrzeuge, welche zur Schiffahrt verwendet werden, die Ordnung und Sicherung des Wasserweges und die Regelung des Schiffsverkehrs) dem Uferstaate zu. Wo hingegen der Seeverkehr auf Flüssen möglich ist (wie z. B. auf dem Rhein von den Seehäfen aufwärts oder auf der Schelde von Antwerpen abwärts), so muß man die hier in Betracht kommenden Maßregeln den auswärtigen Mächten überlassen, die nicht Uferstaaten sind und deren Flagge die Schiffe führen.

II) Für die Organisation der Flußverwaltung spielt die Frage der Zivilisation der Völker, durch deren Gebiet der Fluß fließt, eine erhebliche Rolle. Ist diese Zivilisation groß, so kann eine internationale Verwaltungsgemeinschaft auf Grund der Kooperation und Selbstverwaltung der Uferstaaten herbeigeführt werden (so z. B. auf dem Rhein: das Werk Wilh. v. Humboldts), während sonst die Verwaltung zentralisiert werden muß durch Mächte, die gar nicht Uferstaaten sind (so früher auf der Donau vom Eisernen Tor stromabwärts und noch jetzt an den Donaumündungen durch die europäische Donaukommission [s. weiter unten] oder auf dem Kongo).

III) Dort, wo die Politik im Spiele ist, bleibt es immer schwer, den reinen Rechtsformen der internationalen Selbstverwaltung zu folgen und es findet die sog. Internationalisierung des Flusses statt, d. h. es wird die Verwaltung des Flußgebiets den jeweiligen Gebietsstaaten ganz oder teilweise entzogen und einer internationalen Kommission unterstellt (so die Stellung Österreich-Ungarns im Verhältnis zu Rumänien von 1856—1883; so jetzt die Haltung der alliierten und assoziierten Hauptmächte nach dem Versailler FrV. im Verhältnis zu den Deutschland durchfließenden internationalen Flüssen, s. weiter unten).

IV) Der Zug der Entwicklung geht von der auf dem Wiener Kongreß zuerst völkerrechtlich festgelegten Freiheit der Schiffahrt zu immer allgemeineren Formen der internationalen Benutzung von internationalen Flüssen, was sich an folgenden Hauptpunkten zeigt, die zum Teil noch als Programmpunkte künftiger Entwicklung zu gelten haben:

a) Hinwegräumung aller tatsächlichen und rechtlichen Hindernisse der freien Schiffahrt und Beschränkung der Höhe der Schiffahrtsabgaben

auf die Kosten der Schiffbarmachung und Unterhaltung (d. h. Verbot durch Schiffahrtsabgaben fiskalische Gewinne zu erzielen).

b) Aufrechterhaltung der Schiffahrtsfreiheit auch in Zeiten des Krieges unter denselben Voraussetzungen, wie die Freiheit der Meere (erreicht nur für den Kongo: Art. 25 der Kongoakte: „Die Bestimmungen der gegenwärtigen Schiffahrtsakte sollen in Kriegszeiten in Kraft bleiben. Demgemäß soll auf dem Kongo, seinen Verzweigungen usw., die Schiffahrt aller Nationen, neutraler wie kriegführender, zu jeder Zeit für den Gebrauch des Handels frei sein").

c) Erweiterung des Kreises der zur Schiffahrt Berechtigten auch auf Angehörige der Nichtuferstaaten.

d) Die Ausdehnung des freien Flußregimes auch auf Verbindungen der großen Verkehrsstraßen mit dem Meer (z. B. Art. 16 der Kongoakte und Art. 1 der Konferenzakte von Barcelona s. oben S. 181).

e) Die Einführung einer obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zur Lösung von Streitfragen, die sich aus der internationalen Benutzung internationaler Wasserstraßen ergeben.

Nach dieser Richtung sind die Beschlüsse der oben genannten Konferenz von Barcelona bemerkenswert. Die Beschlüsse der Konferenz betreffen zunächst zwei Vertragsentwürfe (Statuten,) welche sich einerseits auf den Transitverkehr auf Eisenbahnen und Wasserstraßen, andererseits auf den Verkehr auf internationalen Wasserstraßen beziehen; sodann die Schaffung eines Organs zur Lösung von Streitfragen, welche die in den Statuten behandelten Angelegenheiten betreffen. Hier interessiert uns vor allem das Statut betr. den Verkehr auf internationalen Wasserstraßen. Wir geben es (nach DRT. Nr. 4378 ex 1920—22) wieder. Danach sollen, wenn sich die betr. Staaten dem Statut unterwerfen, auf internationalen Wasserstraßen (im obigen Sinne) folgende Grundsätze maßgebend sein:

Auf den so bestimmten Wasserstraßen muß jeder vertragschließende Staat den See- und Flußschiffen, welche die Flagge eines der vertragschließenden Staaten führen, die freie Schiffahrt gestatten.

Bei der Ausübung dieser Schiffahrt werden die Staatsangehörigen, die Güter und Flaggen aller vertragschließenden Staaten in jeder Hinsicht völlig gleich behandelt. Insbesondere darf kein Unterschied zwischen den Staatsangehörigen, Gütern und Flaggen der verschiedenen Uferstaaten, einschließlich des Uferstaats, stattfinden, unter dessen Staatshoheit oder Gewalt der betreffende Teil der Wasserstraße steht. Ebenso wird kein Unterschied zwischen den Staatsangehörigen, den Gütern und Flaggen der Uferstaaten und der Nichtuferstaaten gemacht.

Jedoch kann jeder Uferstaat seiner eigenen Flagge das Recht vorbehalten, die Reisenden und Güter zu befördern, die in einem unter seiner Staatshoheit und Gewalt stehenden Hafen eingeschifft und in einem ebensolchen Hafen ausgeschifft werden. Behält sich ein Staat die oben angegebenen Transporte für seine eigene Flagge nicht vor, so kann er nichtsdestoweniger einen Mituferstaat, der sich dies Recht vorbehält, den Vorteil gleichmäßiger Behandlung dieser Transporte versagen.

Umfaßt ein natürliches schiffbares Flußnetz von internationaler Bedeutung

keine Wasserstraßen, die einer internationalen Kommission unterstehen, in der Nichtuferstaaten vertreten sind, und führt dieses Flußnetz nur durch zwei Staaten oder zwischen ihnen hindurch, so dürfen diese beiden Staaten miteinander vereinbaren, daß die Beförderung von Reisenden und Gütern, die in einem Hafen dieses Flußnetzes eingeschifft und in einem anderen Hafen desselben ausgeschifft werden, unter gewissen Vorbehalten ihrer Flagge vorbehalten bleibt.

Jeder vertragschließende Staat behält auf den schiffbaren Wasserstraßen von internationaler Bedeutung, die unter seiner Staatshoheit stehen, sein jetziges Polizeirecht, das Recht der Anwendung der Zollgesetze und Zollverordnungen, das Recht der Sanitätspolizei usw., gemäß Art. 6 des Statuts.

Auf den schiffbaren Wasserstraßen von internationaler Bedeutung sowie an deren Mündung dürfen nur solche Abgaben erhoben werden, die den Charakter von Vergütungen tragen und lediglich zur angemessenen Deckung der für die Schiffbarerhaltung oder Verbesserung der Wasserstraße, ihrer Zugänge oder zur Bestreitung von Ausgaben im Interesse der Schiffahrt dienen.

Der Durchgangsverkehr auf den Wasserstraßen von internationaler Bedeutung wird nach dem Statut über den freien Durchgangsverkehr geregelt. Außerdem sind besondere Erleichterungen vorgesehen.

Bei der Benutzung aller Häfen, die an einer Wasserstraße von internationaler Bedeutung liegen, genießen die Staatsangehörigen, Güter und Flaggen aller vertragschließenden Staaten die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen, Güter und Flaggen des Uferstaats, unter dessen Staatshoheit oder Gewalt der Hafen steht, vorbehaltlich der übrigen Bestimmungen des Statuts. Bei den Zollgebühren und ähnlichen Abgaben, den örtlichen Verbrauchsabgaben usw. darf wegen der Flagge keine verschiedene Behandlung stattfinden.

Außer in besonderen Fällen, wo eine Ausnahme infolge wirtschaftlicher Notwendigkeiten gerechtfertigt ist, dürfen die Zollgebühren nicht höher sein als die Zollgebühren für Waren der gleichen Gattung, Herkunft und Bestimmung an den übrigen Grenzen des betreffenden Staats.

Jeder Uferstaat hat sich aller Maßnahmen zu enthalten, welche die Schiffbarkeit behindern oder die Erleichterung der Schiffahrt einschränken könnten. Er hat so schnell als möglich alle zweckmäßigen Maßnahmen zur Beseitigung von Schiffahrtshindernissen und -gefahren zu treffen.

Muß die Schiffahrt besonders unterhalten werden, so bestimmt dieses Übereinkommen die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Uferstaaten betreffs ihrer Unterhaltung. Ebenso sieht es die Bedingungen vor, unter denen gegebenenfalls die Regulierungsarbeiten zu erfolgen haben. Wo schiffbare Wasserstraßen von internationaler Bedeutung einer internationalen Kommission unterstehen, kommen besondere Bestimmungen für diese Arbeiten in Anwendung.

Vorbehaltlich entgegenstehender Bestimmungen eines besonderen Vertrags oder Abkommens liegt die Verwaltung der schiffbaren Wasserstraßen von internationaler Bedeutung jedem der Uferstaaten ob, unter dessen Staatshoheit oder Gewalt die schiffbare Wasserstraße steht. Jeder dieser Staaten ist zum Erlaß der Schiffahrtsordnung auf dieser Wasserstraße berechtigt und verpflichtet und hat für ihre Durchführung zu sorgen. Die diesbezüglichen Bestimmungen sind so zu treffen und durchzuführen, daß die Ausübung der Schiffahrt erleichtert wird. Ebenso sind Maßnahmen zur möglichsten Vereinheitlichung dieser Bestimmungen auf dem ganzen Lauf dieser Wasserstraße in Aussicht genommen.

Falls gewisse Befugnisse durch besondere Verträge oder Vereinbarungen einer internationalen Kommission übertragen sind, in der sich Vertreter anderer

Staaten als der Uferstaaten befinden, würde das Statut das Mindestmaß an Befugnissen bestimmen, die solche Kommissionen in allen Fällen haben sollen.

Das Übereinkommen trifft keine Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Kriegführenden und der Neutralen in Kriegszeiten. Trotzdem bleibt dieses Übereinkommen in Kriegszeiten in dem mit diesen Rechten und Pflichten vereinbarten Maße in Kraft. Vorbehaltlich gegenteiliger Vereinbarungen findet das Übereinkommen keine Anwendung auf Kriegs-, Polizei- und Überwachungsschiffe und -fahrzeuge und überhaupt auf alle Fahrzeuge, die irgendwie die öffentliche Gewalt vertreten. Bei schwerwiegenden Ereignissen, welche die Sicherheit des Staats oder die Lebensinteressen des Landes berühren, kann ausnahmsweise von ihm abgewichen werden, selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß der Grundsatz der freien Schiffahrt und besonders die Verbindung zwischen den Uferstaaten und dem Meere soweit als möglich aufrechterhalten wird.

Die Bestimmungen des Übereinkommens über den freien Durchgangsverkehr sind, soweit sie größere Erleichterungen, das Außerkrafttreten bei schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen infolge der Kriegsverwüstungen von 1914 bis 1918 sowie die Schlichtung von Streitigkeiten betreffen, in dem Übereinkommen über den internationalen Verkehr auf den schiffbaren Wasserstraßen ebenfalls vorgesehen.

Was die Organisation[1]) zur Lösung von Streitfragen im Anschlusse an die oben genannten Statuten betrifft, so kommen in Betracht:

1. Die sog. technische Kommission der allgemeinen Verkehrskonferenz: Letztere ist durch die Beschlüsse von Barcelona geschaffen, tritt auf Einberufung des VBR. zusammen und besteht nicht nur aus Delegierten der Bundesglieder, sondern auch aus anderen von der BV. zugelassenen Staaten. Die technische Kommission für Verkehr und Transit besteht vorläufig aus 16 Mitgliedern, die von den nicht ständigen Mitgliedern des VBR. ernannt werden. Streitfälle werden von ihr zunächst durch eine sog. Untersuchungskommission geprüft, die von der technischen Kommission aus einer Liste zusammengesetzt wird, für welche jedes Bundesmitglied drei Sachverständige bezeichnet. Auf Grund des Berichts der Untersuchungskommission erläßt die technische Kommission einen Bescheid, den sie den Parteien mitteilt. Streitfragen, die auf diesem Wege nicht erledigt werden, sowie überhaupt alle Streitigkeiten, welche aus der Auslegung und Anwendung der beiden oben genannten Statuten sich ergeben, werden vom ständigen internationalen Gerichtshof erledigt, wenn nicht die Parteien infolge eines institutionellen oder isolierten Schiedsgerichtsvertrags eine andere Form der Erledigung vorziehen.

Die heute durch die Rechtssätze über die internationalen Flüsse bestehenden Völkerrechtsschranken der staatlichen Gebietshoheit beziehen sich entweder auf die Benutzung der Flüsse oder auf die Verfügung über dieselben (Ableitung, Aufstauung und andere Änderungen des Wasserlaufs). Die erstere Gruppe von Rechtssätzen wird mit dem Schlagwort: Freiheit der Schiffahrt, die letztere unter dem Sammelbegriff: internationales Wasserrecht oder besser internationales Flußnachbarrecht zusammengefaßt.

[1]) Règlement de l'organisation des conférences générales et de la commission consultative et technique des communications et de transit, näheres über dessen Inhalt bei Schücking-Wehberg a. a. O. 460 ff.

A. Die Freiheit der Schiffahrt auf internationalen Flüssen.

a) Das jus commune. Die Freiheit der Schiffahrt ist grundsätzlich, aber nicht zuerst, von dem Wiener Kongreß (1815) anerkannt, und zwar für den Rhein und die Flüsse Neckar, Main, Mosel, Maas, Schelde und Po eingeführt, später namentlich durch Sonderverträge auch auf andere Flüsse Europas ausgedehnt worden.

Das Prinzip dieser Freiheit ist zuerst für die Schelde, und zwar von der französischen Republik ausgesprochen. Schon seit dem Mittelalter hatten die Niederlande, richtiger die Herzogtümer Niederlothringen, Limburg und Brabant ein sogenanntes Stapelrecht am Unterlauf der Schelde. Im 17. Jahrhundert wurde es von der Provinz Zeeland ausgeübt. Damals galt es als Zeichen des unbeschränkten Eigentumsrechts an der Flußmündung. Deshalb bezeichneten die Vertreter der Provinz in der Versammlung der Generalstaaten von 1646 die Erträgnisse dieses Rechts als „Nutzen und Vorteile, welche Gott und die Natur ihnen verliehen hätten". Dies durften sie um so eher tun, als die hervorragendsten Rechtsgelehrten derselben Ansicht waren. So erklärt kein Geringerer als Pufendorf (1672): „Man kann gute Gründe dafür anführen, daß die ausländischen Waren bei der Einfuhr gewissermaßen aufgefangen werden, sowohl zu Lande als auch auf einem Flusse, der in unserer Gewalt ist, denn warum soll ein Herrscher nicht für seine Untertanen jenen Gewinn machen dürfen, der sonst den Fremden zufiele infolge der freien Durchfahrt, die man ihnen gewährt"[1]). Das Recht, den Unterlauf der Schelde, soweit sie durch holländisches Gebiet fließt, zu sperren, wurde den Niederlanden durch Art. 14 des Friedensvertrages von Münster (1648) seitens Spaniens und der spanischen Niederlande zugestanden. („Les rivières de l'Escaut . . . seront tenus clos de coté des Provinces-Unies".) Diese „Eigentumstheorie" erlitt nach der Schlacht bei Jemappes und der Eroberung Belgiens durch die französische Republik einen gewaltigen Stoß. Denn der Antwerpen besetzende französische General La Bourdonaye verkündete einen Befehl der französischen Regierung vom 15. November 1792, in dem es wörtlich hieß: „Die Hindernisse und Hemmungen, denen bisher die Schiffahrt und der Handel sowohl auf der Schelde als auch auf der Mosel ausgesetzt waren, sind den Grundsätzen jenes Naturrechts zuwider, welches die Franzosen geschworen, aufrecht zu erhalten. Denn der Lauf der Flüsse ist das gemeinsame und unveräußerliche Eigentum aller Anliegerstaaten des Flusses . . ." Der Haager Vertrag vom 16. Mai 1795 zwischen Frankreich und der batavischen Republik, welche an Stelle der Niederlande getreten war, nahm die Grundsätze von 1792 als Rechtszustand für die Schelde auf. Freilich wurde dieser Vertrag nach Restaurierung des alten Staatswesens und Gründung der niederländischen Monarchie hinfällig. Aber schon während der Verhandlungen, welche dem Vertrage von Chaumont und dem ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 vorausgingen, war dem künftigen Könige der Niederlande von den Großmächten die Verpflichtung auferlegt worden, der Schiffahrt auf der Westschelde (Honte) zu Lasten seiner neuen Staatsbürger, der Bewohner der belgischen Niederlande, keine Hindernisse zu bereiten, vor allem die Schiffahrt freizugeben. Warum die Großmächte für die freie Schiffahrt auf der Schelde so besorgt waren? Zunächst spielte die Handelsfreiheit auf der Schelde, an welcher eine Reihe der Großmächte interessiert war, eine große Rolle, vor allem aber der Wunsch Englands, daß aus Antwerpen kein „Seearsenal"

[1]) Grotius erscheint ebenfalls als Anhänger der Eigentumstheorie; de Jure belli ac pacis II 2 § 12f.

würde, welches in der nächsten Nähe von „Frankreich und Holland“ (füge aber auch England hinzu!) einen Anreiz zu ständiger Kriegführung bilden könnte. Daher wurde auch im 1. Pariser Frieden (Art. 16) bestimmt, daß der Hafen von Antwerpen stets nur ein Handelshafen sein dürfte. Im Vertrage vom 21. Juli 1814 nahm der Souverän der Niederlande diese Bedingungen für die Existenz seines Staatswesens an[1]). Die im ersten Pariser Frieden enthaltene Zusage, die Freiheit der Schiffahrt auf den internationalen Strömen, insbesondere auf dem Rhein, durch einen Kongreß zu regeln, wurde durch die Wiener Kongreßakte (Art. 108—117) und ein ihr beigefügtes Reglement teilweise erfüllt. Nur teilweise! Denn es wurden durch jene Normen nur die Grundzüge der freien Handelsschiffahrt geregelt, den Mächten jedoch überlassen, nach diesen Grundsätzen Schiffahrtsverträge abzuschließen. Für die Rheinschiffahrt, die Schiffahrt auf dem Neckar, Main und anderen deutschen Flüssen wurden allerdings gleiche Reglements als Beilagen der Kongreßakte hinzugefügt. Sodann wurde eine Art von „Miteigentum“ aller Uferstaaten festgelegt. Sie sollten gemeinsam den Tarif der Schiffahrtsabgaben feststellen, ohne irgendeine andere Beschränkung, als daß letztere nach der „hergebrachten“ Höhe und nach den „lokalen“ Umständen“ sich richten müßten (Art. 111). Umgekehrt traf nach der Wiener Kongreßakte auch die Last der Erhaltungskosten der Fahrrinne, Leinpfad u. a. m., jeden Uferstaat für sein Staatsgebiet. Uferstaaten, die am Flusse einander gegenüberlagen, sollten sich über den Anteil eines jeden noch besonders verständigen (Art. 113 II). Die Freiheit der Schiffahrt sollte sich bloß auf Handelsschiffe, nicht Kriegsschiffe beziehen (Art. 109) und nur bis zur Einmündung des Flusses ins offene Meer reichen von dem Punkte an, wo er schiffbar würde (Art. 109).

Der Grundsatz der Freiheit der Schiffahrt auf internationalen Flüssen und Seen enthält heute folgende Auswirkungen:

I) Ein allgemein gültiges „Naturrecht“ auf freie Schiffahrt auf internationalen Flüssen gibt es nicht, soweit es nicht vertragsmäßig ausgemacht ist.

II) Ebensowenig versteht es sich von selbst, daß alle Nationen, also auch die Staatsangehörigen der Nichtuferstaaten, an der freien Schiffahrt teilzunehmen berechtigt sind.

III) Unzulässig sind auf internationalen Flüssen Stapelrechte (droits d'étape).

IV) Schiffahrtsabgaben (péages) sollen nur einheitlich sein und alle Verpflichteten gleichmäßig treffen, auch nur so hoch sein, um die Aufwendungen für die Einrichtung oder Veranstaltung zur Förderung der Schiffahrt zu decken.

---

[1]) Über die weitere Geschichte des Rechtszustands an der Schelde siehe die Aufsätze von Maeterlinck und Bisschop in Grotius Society IV (1919) Appendix. Es besteht an der Scheldemündung von Antwerpen abwärts vollständige Territorialhoheit der Niederlande, da beide Ufer von Antwerpen 12½ Meilen abwärts unter der Gebietshoheit Hollands sich befinden. Belgien hat nur für die Benutzung dieses Scheldeteils eine Art von Staatsservitut, welche ihm Art. 9 des Londoner Vertrags vom 19. April 1839 zwischen Belgien und Holland unter Garantie der Großmächte gewährt (vgl. auch Westlake in RDI. 2. série XIII p. 105 ff.).

V) Die Freiheit der Schiffahrt erstreckt sich nur auf Handelsschiffe (nicht Kriegsschiffe oder andere Schiffe, z. B. Baggerfahrzeuge).

In Kriegszeiten gibt es kein dem Seebeuterecht entsprechendes Flußprisenrecht, doch kann ersteres natürlich in Seehäfen der Kriegführenden ausgeübt werden (Fall „Primula", Entscheidung des Oberprisengerichts vom 18. Juni 1915; Fall „Prima vera", Entsch. des Oberprisengerichts vom 5. Oktober 1916). Blockierung eines internationalen Flusses ist erlaubt, sofern nur dadurch nicht einem neutralen Uferstaat der Zugang zur See abgeschnitten wird. Das wäre z. B. bei einer Blockierung der Scheldemündung der Fall, wodurch Antwerpen vom Seeverkehr abgeschlossen wäre.

b) Das Sonderrecht für die deutschen Flüsse, wie es der Versailler FrV. vorschreibt, besteht darin, daß in den für die einzelnen Flüsse (Rhein, Donau, Elbe, Oder, Memel) bestellten internationalen Kommissionen auch Nichtuferstaaten vertreten sind, ferner, daß einzelnen Uferstaaten (z. B. Frankreich in der Zentralkommission für den Rhein) ein besonderes, durch die Größe des Flußanteils nicht begründetes, Stimmgewicht verliehen ist und schließlich, daß an einem Flusse, der zweifellos deutsches Gebiet berührt, wie z. B. die Weichsel, keine internationale Kommission eingerichtet ist, sondern dieser Fluß der Souveränität Polens überantwortet ist.

Unter den internationalen Kommissionen, wie sie an deutschen Flüssen bestehen, verdienen besondere Beachtung: die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt (Art. 355 Versailler FrV. und Art. 43 der Rheinschiffahrtsakte von 1868) und die beiden Donaukommissionen (Art. 15ff. des Pariser Friedens von 1856, Art. 52ff. des Berliner Kongresses, Londoner Vertrag vom 10. März 1883, Art. 356ff. des Versailler FrV., Donauakte, unterzeichnet zu Paris am 23. Juli 1921)

I. Die Zentralkommission für den Rhein, die früher (seit 1868) in Mannheim, jetzt (seit dem Versailler Vertrag) in Straßburg ihren Sitz hat. Sie besteht aus 19 Mitgliedern (je 2 Vertretern der Niederlande und Großbritanniens, Italiens, Belgiens und der Schweiz, je 4 Vertretern Deutschlands und Frankreichs). Vor die Zentralkommission gehört (Art. 45 der Rheinschiffahrtsakte von 1868):

a) Die Verhandlung über alle Beschwerden und Mängel, welche in Beziehung auf die Ausführung der auf den Rhein bezugnehmenden Verträge und der von den Uferregierungen vereinbarten Verordnungen[1]) und Maßregeln wahrgenommen werden.

b) Die Beratung über die von den einzelnen Uferregierungen zur Beförderung der Rheinschiffahrt gemachten Vorschläge, insbesondere auch die Anträge auf Abänderung oder Ergänzung der bestehenden auf den Rhein bezugnehmenden Verträge und der gemeinsam erlassenen Verordnungen[2]).

c) Die Entscheidung in den bei ihr eingeführten Appellationen gegen die Erkenntnisse der Rheinschiffahrtsgerichte. Alljährlich hat die Zentralkommission einen Bericht über den Zustand der Rheinschiffahrt zu erstatten.

[1]) Vgl. dazu: Rheinurkunden, Sammlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, landesrechtlicher Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtiger Urkunden für die Rheinschiffahrt seit 1803. Veranstaltet von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, Duncker und Humblot, Leipzig 1918 (2 Bde.).

[2]) Besonders in bezug auf die Schiffahrtspolizei, Anmerkung des Verf.

Bei der Abstimmung entscheidet die Majorität. Die Beschlüsse (ausgenommen bei Appellationen gegen die Rheinschiffahrtsgerichte) erlangen erst dann Verbindlichkeit, wenn die Regierungen derselben dazu ihre Genehmigung erteilt haben (Art. 46 RSchA. von 1868). Dieser Satz gilt aber nicht für Deutschland, das im vorhinein seine Zustimmung zu allen Beschlüssen geben mußte, welche die Kommission zur Veränderung und Neufassung der Mannheimer RSchA. faßte (Art. 354 IV Vers. FrV.) oder welche sich auf die Ausdehnung der Kompetenz der Zentralkommission auf andere als die im Art. 362 Vers. FrV. genannten Wasserwege beziehen.

II. Die beiden Donaukommissionen.

Die Freiheit der Schiffahrt und die Gleichberechtigung der Flaggen auf der Donau werden von zwei verschiedenen Kommissionen sichergestellt, nämlich der „Europäischen Donaukommission" auf der sog. „Seedonau" und der „Internationalen Donaukommission" auf der „Binnendonau".

Die Seedonau reicht von Braila seeabwärts, die Binnendonau von Ulm bis Braila (Art. IX der Donauakte).

Die Europäische Donaukommission besteht vorläufig aus Vertretern Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Rumäniens, und zwar hat jede Macht einen Delegierten (Art. IV I der Donauakte). Jedoch kann jeder europäische Staat, der in Zukunft ausreichende europäische Seehandelsinteressen an den Donaumündungen nachweist, auf seinen Antrag durch einstimmigen Beschluß der in der Kommission vertretenen Regierungen zur Vertretung zugelassen werden (Art. IV II der Donauakte).

Die Zuständigkeit der Donaukommission mit allen Rechten und Privilegien ist dieselbe wie vor dem Kriege (Art. V l. c.). Als ihre Aufgaben kommen demnach in Betracht: Befreiung der Donaumündungen und der Seedonau überhaupt von Fahrthindernissen, Erhebung von Abgaben, welche die Kommission nach Stimmenmehrheit feststellt, Aufstellung von Schiffahrtspolizeivorschriften mit den Rechten der Ahndung durch einen eigenen Schiffsinspektor und einen Hafenkapitän der Sulinamündung. Die Richtersprüche ergehen im Namen der Europäischen Donaukommission. Die Finanzverwaltung steht einer eigenen Kasse zu, über welche nur durch einstimmigen Beschluß der Kommission verfügt werden kann (Art. 3 des Abkommens von 1881). Die Donaukommission hat alle Hafenanlagen innerhalb ihres Wirkungsgebiets zu unterhalten. Sie ist Rechtssubjekt, wie sie uns auch im Versailler FrV. (Art. 353) als besonders entschädigungsberechtigtes Rechtssubjekt gegenübersteht. Sie führt eine eigene Flagge: auf blauem Grunde die Buchstaben C. E. D. Alle Tätigkeit, insbesondere die Beschlüsse, übt die Donaukommission in vollständiger Unabhängigkeit von den sie bestellenden Landesgewalten aus (Art. 53 des Berliner Vertrages von 1878).

Die internationale Donaukommission[1]) besteht gemäß Art. 347 Vers. FrV., Art. 302 des Vertrags von St. Germain, Art. 230 des Vertrags von Neuilly und Art. 286 des Vertrags von Trianon aus 2 Vertretern der deutschen Uferstaaten, je 1 Vertreter der übrigen Uferstaaten und je 1 Vertreter der gegenwärtig oder künftig in der europäischen Donaukommission vertretenen Nicht-

[1]) Auch unter dem alten System bestand eine sog. Kommission der Anliegerstaaten seit 1856 (Art. XVII des Pariser Friedens) unter dem Vorsitz von Österreich. Aber sie trat nur ein einziges Mal 1856 (November) zusammen. Ihre Wirksamkeit wußte das Kaiserliche Österreich unter allen möglichen Vorwänden hintanzuhalten. Siehe die interessanten Ausführungen von H. Hajnal, The Danube, Haag 1920 p. 80ff.

uferstaaten. Innerhalb des Gebiets der Binnendonau (einschließlich der vertragsmäßig bezeichneten Nebenflüsse, Art. II) hat diese Kommission darüber zu wachen, daß der freien Schiffahrt auf der Donau keinerlei Hindernisse bereitet werden, daß in bezug auf die Befahrung des Stromes wie hinsichtlich der Benutzung der Häfen, ihrer Einrichtung und Ausrüstung die Staatsangehörigen, Güter und Flaggen aller Mächte auf dem Fuße vollkommener Gleichheit behandelt werden, sowie im allgemeinen darüber, daß der internationale Charakter der Donau in keiner Weise beeinträchtigt wird (Art. X der Donauakte). Zu diesem Zwecke sind dieser Kommission durch die Donauakte eine Reihe wichtiger Befugnisse gegeben (Art. XIff. l. c.).

B. Das internationale Flußnachbarrecht in seinen ersten Anfängen.

Das Problem ist ein durchaus modernes. Mit der immer mehr steigenden Verwertung der Wasserkraft, über Schiffahrt und Fischerei hinaus, namentlich mit ihrer Verwertung als Triebkraft für Wasserwerke hat sich Widerstreit nachbarlicher Staateninteressen herausgestellt. Schmälerung und Entziehung der Wassernutzung oder Verunreinigung der Gewässer ist der Gegenstand dieser Konflikte. Aber auch durch Natur geschaffene Veränderungen schaffen, wenn sie von dem Belegenheitsstaat nicht nur geduldet, sondern sogar ausgenutzt werden, Schädigungen des Flußnachbarstaats.

Beispiel I. Die sog. Donauversinkungen. Auf der Strecke von Immendingen (Baden) bis Tuttlingen (Württemberg) schwindet in den trockenen Monaten regelmäßig das Wasser. Von Tuttlingen abwärts erhält das Flußbett neue Zuflüsse. Bei Fridingen (kurz vor dem Austritt der Donau aus dem Württembergischen ins Badische) wiederholt sich der Vorgang des Verschwindens. Untersuchungen haben ergeben, daß ein Abziehen der Donau südwärts in das gefällreichere rheinische Oberflächengebiet stattfindet und dem Flüßchen Aach diese Donauversinkungen zuströmen, das badisch unweit Radolfzell in den Bodensee mündet. Infolge des Wasserzuwachses hat sich an der Aach eine beträchtliche Industrie entwickelt. Der Versuch und Wunsch durch Verbauen der Gebirgsspalten und Höhlen den Abfluß zu hemmen, stieß auf den Widerstand der badischen Industriellen.

Beispiel II. Die Ableitung der Ache. Seit 1907 plante das Kaiserliche Österreich die Tiroler Ache, die unweit Kössen die bayerische Grenze überschreitet und den Chiemsee speist, von Kössen aus westwärts abzuleiten, so daß sie unterhalb Kufsteins noch auf österr. Boden in den Inn münden könnte. Dadurch drohte eine Senkung des Chiemseespiegels und eine Schwächung des nördlichen Seeabflusses, der Alz, die im System der bayer. Wasserkräfte eine große Rolle spielt.

Die maßgebenden Grundsätze des Völkerrechts sind:

a) Jeder Staat hat seine Gebietshoheit über seinen Flußanteil derart auszuüben, daß er sich erheblicher, beeinträchtigender Einwirkung auf das Gebiet des Nachbarstaats zu enthalten hat.

b) Bei Grenz- und Durchgangsflüssen haben beide Staaten ein Recht auf unveränderte Erhaltung des Flusses in seinem natürlichen Verlauf, ferner

c) die Pflicht, Anlagen zu unterlassen, welche durch Entziehung, Verunreinigung usw. die Verwertung der Wasserkraft innerhalb des Nachbarstaates schädigen, schließlich

d) die Pflicht, mitzuwirken, um solche Änderungen des Flußstands zu beseitigen, auch wenn sie durch Naturereignisse entstanden sind, nötigenfalls den billigen Ausgleich zu schaffen, durch Maßnahmen zum Ersatz des entzogenen Wassers oder durch Geldentschädigung.

Eine Anerkennung haben diese Grundsätze teilweise im Art. 336f. des Versailler FrV. gefunden.

3. Das Küstenmeer.

Man hat zutreffend gesagt: Das Küstenmeer hat eine amphibische Natur. Es ist vom offenen Meer unterschieden, hat aber nicht in jeder Hinsicht die gleiche juristische Stellung wie das Landgebiet. Wenig glücklich ist aber die juristische Konstruktion gewesen. Auf der einen Seite wird behauptet: es bestehe keine Gebietshoheit des Anliegerstaats. Er habe bloß einen Anspruch auf Sicherungshandlungen seines Staatsgebiets durch die Verwaltung, die er im Küstenmeer üben könne (Stoerk: Küstennatur „räumlich bestimmter Boden für die Verwaltung zur See"). Diese Ansicht geht gegen die Tatsache an, daß der Anliegerstaat zweifellos auch Früchte aus dem Küstenmeer ziehen darf, was weit über das Maß von bloßen Sicherungshandlungen hinausgeht.

Auf der anderen Seite wird die Ansicht vertreten, daß am Küstenmeer dem Anliegerstaat Gebietshoheit zustehe, nicht die volle (wie z. B. im Wattenmeer, im Haff), sondern die beschränkte (beschränkt durch den Gemeingebrauch der übrigen Staaten). Diese Theorie geht weit über das notwendige Maß hinaus, zumal sie die Tatsache übersieht, daß das Küstenmeer nur eine Fortsetzung des offenen Meeres ist, an welchem doch niemals Gebietshoheit möglich ist.

Besinnen wir uns, was die Gebietshoheit als Einheit konstituiert, wenn wir an das Landgebiet denken. Es ist nur das Rechtsverbot, in die Gebietssphäre anderer Staaten einzugreifen. Dies ist nun hier nicht gegeben. Der Anliegerstaat des Küstenmeers sieht sich gewöhnlich keinem anderen Staatsgebiet gegenüber, sondern bloß dem offenen Meer. Jener Rechtsgrundsatz, jene Barriere, besteht also für ihn nicht, dafür aber eine andere Barriere: das ist der Gemeingebrauch am offenen Meere. Mit anderen Worten: Für die Rechtshandlungen des Anliegerstaats am Küstenmeer fehlt die Einheit, die für den Begriff der Gebietshoheit nötig ist. Sie kann auch nicht durch den gegenüberstehenden Begriff des Gemeingebrauchs am Meere ersetzt werden.

Vollständig hinfällig ist die mitunter vertretene Ansicht (z. B. auch von Schücking a. a. O.), daß der Gemeingebrauch am Küstenmeer eine Staatsservitut darstelle, welche die Gebietshoheit des Anliegerstaats auf sich nehmen müsse. Ganz abgesehen davon, daß man für den Begriff der Staatsservitut doch immer das Subjekt des Servituteninhabers kennen muß, was hier doch nicht der Fall ist,

haben wir schon oben (S. 155) das Irrige sog. Legalservituten des Völkerrechts oder sog. „natürlicher" Servituten, die also nicht auf Vertragsgrundlage fußen, hervorgehoben.

Fehlt also am Küstenmeer die die Einheit der Gebietshoheit konstituierende Rechtstatsache, dann werden wir eben das Rechtsverhältnis des Anliegerstaats zum Küstenmeer nicht als Gebietshoheit, sondern als Dispersion der sich ipso jure ausdehnenden Staatsgewalt, also als eine Summe von Völkerrechtshandlungen ansehen, welche nur eine Schranke haben: den Gemeingebrauch der übrigen Staaten nicht verletzten zu dürfen.

Darauf scheint mir auch die Meinung von Hugo Grotius hinauszukommen (II c. III § 13): „Videtur autem imperium in maris portionem eadem ratione acquiri, qua imperia alia, id est ut supra diximus ratione personarum et ratione territorii. Ratione personarum ut si classis qui maritimus est exercitus aliquo in loco se habeat, ratione territorii, quatenus ex terra cogi possunt, qui in proxima maris versantur." Wichtig ist vor allem die Feststellung, daß hier die Zwangsgewalt von einem festen Punkt staatlicher Herrschaft aus, teils ratione personarum, teils ratione territorii geübt werden kann. Man wende deshalb nicht ein, daß bei Auflösung der Gewalt des Anliegerstaats in einer Summe von Völkerrechtshandlungen, die Gewalt des Anliegerstaats im Küstenmeer über seine Staatsgenossen zu kurz komme. Diese beherrscht er ebenso wie bei exercitus maritimus „ratione personarum". Sie ist also die Staatsgewalt, die über die Staatsgenossen unbehindert reicht, soweit der Arm der Staatsgewalt reicht, und ein territoriales Substrat hier nicht nötig hat, weil keine andere Staatsgewalt konkurriert. Die Staatsgewalt ist also nicht notwendig Gebietshoheit im Küstenmeer.

Jene Völkerrechtshandlungen werden umgrenzt durch eine Reihe von Pflichten und Rechten des Anliegerstaats.

A. Die Pflichten.

Unter diesen spielt die Hauptrolle die Pflicht, das passagium innocuum für fremde Schiffe, auch Kriegsschiffe zu dulden, wobei letzteren jedoch nicht gestattet ist, militärische Übungen vorzunehmen, ebenso, wie es allen Schiffen des Auslands verboten ist, Vermessungen am Meeresgrund oder photographische Aufnahmen oder Skizzen von Befestigungen aufzunehmen. Das ist dann nicht mehr ein passagium innocuum.

B. Die Rechte des Anliegerstaats:

I) Priorität des Schiffsgrußes innerhalb der Küstengewässer.

II) Fürsorge für die Sicherheit der Fahrstraße, namentlich Unterhaltung der Seezeichen und Leuchtfeuer, Beseitigung der Wracks, Regelung des Lotsenwesens.

III) Das Recht der Jurisdiktion und Justizgewalt, jedoch nicht über durchfahrende Schiffe, Kriegs- und Staatsschiffe, wohl aber über ankernde Handelsschiffe. Aber auch über diese nur soweit, als die auf solchen Schiffen gesetzten Handlungen in das Gebiet des Anliegerstaats hinüberwirken (kraft Erfolgs). England behauptet in seinem Territorial Water Jurisdiction Act von 1878 auch seine Justizgewalt gegenüber durchfahrenden Handelsschiffen, was zweifellos dem Völkerrecht nicht entspricht.

IV) Der Anliegerstaat hat ein Recht der Nacheile und ev. Festnahme von Handelsschiffen, welche im Küstengewässer Delikte (mit Rechtswirkungen in das Gebiet des Anliegerstaats) begangen haben.

V) Seepolizei einschließlich der Gesundheitspolizei und Zollpolizei.

VI) Das Recht, die Küstenfischerei[1]) und die Küstenschifferei[2]) (cabotage) seinen Staatsangehörigen vorzubehalten.

Man unterscheidet die kleine von der großen Cabotage. Cabotage ist das Recht, Güter von einem nationalen Hafen in den anderen zu befördern oder dort auszuladen. Die kleine Cabotage gestattet die Verfrachtung von Gütern durch Schiffe an der Küste entlang, die große gestattet die Güter von einem Staatteil durch das offene Meer nach einem anderen Teil oder einer Kolonie desselben Staates zu verfrachten. Große und kleine Cabotage können vertragsmäßig den Staatsangehörigen anderer Staaten zugestanden werden.

VII) Im Kriege des Uferstaats sind die Küstengewässer Kriegsschauplatz. Im Kriege anderer Staaten sind bei Neutralitätserklärung des Uferstaats auch die Küstengewässer desselben neutral und legen ihm entsprechende Rechte und Pflichten auf (s. Abschnitt III dieses II. Teils).

Noch eine Frage bleibt übrig, und wir haben sie nur für den Schluß aufbewahrt, weil ihre Beantwortung so recht die Unhaltbarkeit der Theorie der Gebietshoheit am Küstenmeer dartut: Wieweit reicht das Küstenmeer?

Wer die Herrschaft des Uferstaats im Küstenmeer als Gebietshoheit auffaßt, der muß einen für alle Nationen geltenden Völkerrechtssatz nachweisen, der diesen Umfang in Seemeilen genau angibt. Denn ein unbegrenztes Staatsgebiet können wir uns nicht denken. Was finden wir aber in Wirklichkeit: keinen allgemein geltenden Völkerrechtssatz dieser Art, ja ein verschiedenes Ausmaß des Küstenmeeres je nach der Verschiedenheit der vom Anliegerstaat vorgenommenen Verwaltungshandlungen und Hoheitsakte. Daraus ergibt sich die Bestätigung unserer Auffassung daß die sog. Hoheit über das Küstenmeer keine Einheit, sondern bloß eine Summe von Völkerrechtshandlungen ist, begrenzt durch den Gemeingebrauch am offenen Meer.

Der deutsche Dampfer „Friedrich Arp" befand sich (September 1915) nach Angabe der norwegischen Behörden noch innerhalb der Dreiseemeilenzone, nach Angabe der englischen Regierung schon außerhalb derselben, als er von einem englischen Fischdampfer, der bewaffnet war, angehalten wurde, um versenkt zu werden. Der norwegische Lotse erklärte dem Engländer, man befinde sich innerhalb der Dreiseemeilenzone, worauf dieser verlangte, der „Friedrich Arp" möge das norwegische Seegebiet verlassen, was der Lotse ablehnte. Nachdem der englische Fischdampfer sich bei einem außerhalb der Dreiseemeilenzone liegenden britischen Hilfskreuzer durch Funkentelegramm Rat geholt und von diesem den Auftrag erhalten, das deutsche Schiff in den Grund zu bohren, geschah es auch. Ganz abgesehen davon, daß dann der Norweger und die deutsche Mannschaft als

[1]) Z. B. § 296a StGB. für Deutschland.

[2]) So z. B. im deutschen RG. v. 22. Mai 1881 (RGBl. S. 97).

„gefangen" nach England verschleppt und dem Lotsen erst nach vierzehntägiger Gefangenschaft die Rückkehr nach der Heimat gestattet wurde, ergibt sich hier ein Rechtsfall, dem die bisherige Rechtslage der Küstengewässer keine klare Lösung zu gewähren verspricht. Denn, um es gleich hervorzuheben: es gibt keine bestimmte völkerrechtliche Antwort auf die Frage: Wieweit reichen die Küstengewässer eines Staats? Trotzdem hängt von dieser Frage sehr viel ab. In Friedenszeiten hat jeder Staat ein Interesse daran, genau zu wissen, wo seine Gebietshoheit aufhört, um innerhalb derselben die Strafjustiz und Zollbehandlung ungestört ausüben zu können. Dazu kommt in Kriegszeiten das berechtigte Interesse jedes neutralen Staates, seine Neutralität vor Übergriffen der kriegführenden Parteien zu bewahren. Die Lage Norwegens im Falle „Friedrich Arp" veranschaulicht den unhaltbaren Rechtszustand deutlich. Die Engländer haben für die Zwecke ihrer Strafjustiz eine Zone von drei Seemeilen (etwa 5600 m) anerkannt (durch die sogenannte „Territorial Water Jurisdiction Act" von 1878), für die Zollbehandlung nehmen sie eine Zone von 12 Seemeilen in Anspruch. Die Norweger forderten bis 1921 die Anerkennung einer Vierseemeilenzone. Wonach hatte man sich im Falle des „Friedrich Arp" zu richten? Was das Völkerrecht zur bestimmten Begrenzung der Küstengewässer bisher geleistet hat, ist völlig ungenügend. Seit Bynkershoek, der Völkerrechtslehrer, im 18. Jahrhundert den Satz aufstellte: „Potestatem terrae finiri, ubi finitur armorum vis", wird häufig der Satz verkündet, die Küstengewässer endigten auf Kanonenschußweite. Das Unhaltbare dieser Ansicht, welche alles auf die Waffenfabriktechnik abstellt, liegt auf der Hand. Denn so ist ein stets wechselnder Maßstab zur Grundlage genommen, der sogar heute mit einer Distanz von 50 bis 60 km (Flachbahngeschütze!) rechnen müßte. Unhaltbar auch aus dem Grunde, weil jene Ansicht kleinen Staaten eine Beschützungspflicht auferlegt, die ihre Kräfte übersteigt. Auch noch eine andere Ansicht ist zu verzeichnen: die Küstengewässer sollen auf drei Seemeilen sich ins Meer erstrecken, wobei allerdings der Ausgangspunkt der Berechnung, ob höchster Wasserstand, niedrigster Wasserstand oder die „jedesmalige den Wasserstand begrenzende Linie des Landes" (so unser Vereinszollgesetz von 1869 § 16 II) zweifelhaft bleibt. Diese Dreiseemeilenzone ist namentlich in internationalen Fischereiverträgen schon seit Beginn des 19. Jahrhunderts (z. B. im Vertrag vom 20. Oktober 1818 zwischen der Union und England, im Vertrag vom 2. August 1839 zwischen England und Frankreich, im Vertrag vom 6. Mai 1882: Art. 2 über die Nordseefischerei) anerkannt. Ebenso erkennt sie das internationale Übereinkommen über die Neutralisierung des Suezkanals vom 28. Oktober 1888 an. Aber auch sie gibt keine ernstliche Lösung der Frage, denn auch sie will für alle Staaten eine einheitliche Begrenzung, was bei der verschiedenen Bodenbeschaffenheit der Meeresküsten unmöglich erscheint, da sonst die größten tatsächlichen Ungleichheiten in der Behandlung der einlaufenden fremden Schiffe zutage treten würden. Daran würde auch nichts geändert, wenn, wie das Institut de droit international in seiner Pariser Tagung von 1894 vorschlug, an Stelle der Dreiseemeilen- die Sechsseemeilenzone eingeführt würde. Es gibt nur ein Mittel: jeder Staat bestimmt seine Neutralität, soweit er die Macht dazu hat. Diesen Satz kann man wohl als völkerrechtliche Grundlage aufstellen. Es hat deshalb auch jeder Staat das Recht, namentlich in Kriegszeiten gleich mit seiner Neutralitätserklärung anzugeben, was er als seiner Gebietshoheit untertan auffasse und was er so zu schützen gedenke. Die bisherige Völkerrechtsübung hat dies auch in Friedenszeiten für einzelne Verwaltungshandlungen schon anerkannt, indem die Staaten verschiedene Zollzonen einseitig festgestellt (Rußland z. B. 12 Seemeilen, ebenso wie England, Spanien 6, Norwegen früher 4, seit 1921: 10

[‚Times' 28./9. 21]), denen die anderen Staaten stillschweigend sich unterworfen haben. Das gleiche ist, sofern es sich um neutrale Staaten handelt, auch in Kriegszeiten zu fordern. Auch das Institut hat in seiner Pariser Tagung es jedem neutralen Staat in Kriegszeiten ermöglichen wollen, mit der Neutralitätserklärung zu bestimmen, wie breit seine Seemeilenzone (von 6 Seemeilen an bis zur Kanonenschußweite) sei. (Art. IV. der Resolution: „En cas de guerre, l'État riverain neutre a le droit de fixer par la déclaration de neutralité ou par notification spéciale sa zone neutre au dela de six milles jusqu'à portée des canons des côtes".)

4. Meerengen und Kanäle.

A. Meerengen sind entweder solche, welche offene Meere miteinander verbinden, oder ein offenes und ein geschlossenes (d. h. von Anliegerstaaten umgebenes) oder zwei geschlossene Meere. In den beiden ersten Fällen gelten die Meerengen den Küstengewässern gleich (z. B. Magallanstraße, Sund und Belt, Meerenge von Gibraltar, Ärmelkanal, Bosporus und Dardanellen), im letzteren Falle (Meerenge von Kertsch) hat der Anliegerstaat völlige Gebietshoheit, wie bei Kanälen.

Die sog. Meerengenfrage (Bosporus und Dardanellen). Bevor Rußland sich am Schwarzen Meer festgesetzt hatte, besaß die Türkei an den genannten Meerengen völlige Gebietshoheit. Als sich Rußland gegen Ausgang des 18. Jahrh. (im Vertrage von Kütschük Kainardschi 1774) am Schwarzen Meer festsetzte, bekam es in demselben Vertrage[1]) (Art. 11) das Recht der freien Schiffahrt auf allen türkischen Gewässern. Im Friedensvertrag von 1809 zwischen England und Frankreich wird bestimmt (Martens, Rec. II, 333): „Comme il a été de tout temps defendu aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le Canal de Constantinople, savoir dans le détroit des Dardanelles et dans celui de la mer Noire; et comme cette ancienne règle de l'Empire Ottomane doit être de même observée dorénavant en temps de paix vis-à-vis de toute puissance quelle qu'elle soit, la Cour britannique promet aussi de se conformer à se principe". Die folgende Zeit bis zum Berliner Kongresse von 1878 ist durch Verträge ausgefüllt, welche entweder Rußland ein Vorrecht auf Befahrung der Meerengen einräumen, oder den Westmächten die Wahrung der „alten Regel des ottomanischen Reichs", d. i. das Verbot des Durchzugs von Kriegsschiffen ausländischer Staaten einschärfen.

Zur ersten Gruppe gehört der Vertrag von Unkiar Iskelessi (1833) und der Pontusvertrag von 1871 (Londoner Protokoll); zur letzteren Gruppe der aus der sog. Quadrupelallianz hervorgegangene Vertrag von 1843 (Art. 1); der Pariser Frieden von 1856 (Art. 10 und Beilage 1 Art. 1). In der Berliner Kongreßakte wurde der status quo ante (Pariser Vertrag von 1856 und Londoner Vertrag von 1871) aufrechterhalten (Art. 63). Die Rechtslage seit dem Berliner Vertrag war durch die doppelte Interpretation getrübt, welche England und Rußland dem Pontusvertrag von 1871 angedeihen ließen. Dieser hatte im Art. 2 bestimmt:

„Das Prinzip der Schließung der Meerengen der Dardanellen und des Bosporus, wie dasselbe durch die besondere Konvention vom 30. März 1856 hergestellt worden, wird aufrecht erhalten, mit der Machtvollkommenheit für S. K. M. den Sultan, die genannten Meerengen in Friedenszeiten den Kriegsschiffen der befreundeten und alliierten Mächten zu öffnen, falls die

[1]) S. diesen und die im folgenden genannten Verträge in Fleischmanns Völkerrechtsquellen 1905.

Hohe Pforte es für nötig erachten sollte, um die Ausführung der Stipulationen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 sicherzustellen." Der russische Standpunkt, wie er auf dem Berliner Kongreß vertreten wurde, war, daß der Pontusvertrag eine Kollektivabmachung zwischen allen Mächten untereinander und mit dem Sultan wäre. Der entgegengesetzte englische Standpunkt, der sich auch in der Folge durchgesetzt hatte, war, daß der Pontusvertrag nur eine Abmachung der einzelnen Mächte mit dem Sultan wäre.

Die Rechtslage, wie sie durch den Vertrag von Sèvres[1]) (mit Gültigkeit auch für das Deutsche Reich: Art. 155 des Versailler FrV.) zwischen den alliierten und assoziierten Hauptmächten und der Türkei festgelegt wurde, ist die folgende (nach Padel, Der Vertrag von Sèvres, Berlin-Steglitz 1921, S. 5ff): die Meerengen sollen hinfort in Krieg und Frieden für alle Handels- und Kriegsschiffe und Luftfahrzeuge ohne Unterschied der Flagge geöffnet sein. Gegen sie kann keine Blockade verhängt, kein Kriegsrecht ausgeübt, kein feindlicher Akt daselbst begangen werden, es sei denn für den Fall der Ausübung einer Entscheidung des Völkerbundes. Diese Freiheit der Meerengen und der Schiffahrt darin wird durch die sog. Meerengenkommission (commission des détroits) kontrolliert, der das ganze Gebiet der Meerengen, die Meerengenzone, unterstellt wird. Letztere umfaßt nach Art. 179 des Vertrages: Küste und Inseln des Marmarameeres; Dardanellen und Bosporus bis zu 3 Meilen von beider Mündungen in das Mittel- und Schwarze Meer; die Inseln Lemnos, Imbros, Samothrace, Tenedos und Mitylene. Durch die Londoner Konferenz vom März 1921 ist die Meerengenzone zugunsten der Türkei etwas abgeändert worden. Zu ihr gehören danach folgende Gebiete: zwei Streifen von je 25km Tiefe auf beiden Seiten des Bosporus; die Inseln des Marmarameeres; die Halbinsel Gallipoli bis nach Rodosto (neu); auf der asiatischen Seite: von einem Punkt gegenüber der Insel Tenedos an bis nach Kara Bigha westlich von Panderma; die den Dardanellen vorgelagerten Inseln. Diese Meerengenzone kann von den Alliierten militärisch besetzt werden. Konstantinopel selbst zu räumen werden die Alliierten bereit sein, wenn sie des guten Willens der Türkei, den Vertrag zu halten, sicher sind. In jedem Fall aber bleiben sie berechtigt, auf den Ufern des Bosporus, also vor den Toren Konstantinopels, Besatzungen zu unterhalten.

Die Kommission wird zusammengesetzt aus Delegierten Englands, Frankreichs, Italiens, Japans, der Türkei, Griechenlands, Rumäniens, der Vereinigten Staaten, falls sie vertreten zu sein wünschen, Bulgariens und Rußlands.

Amerika, England, Frankreich, Italien, Japan, Rußland und die Türkei (letztere nach der Konferenz von London) haben je 2, alle anderen je 1 Stimme. Rußland und Bulgarien können erst nach Aufnahme in den Völkerbund vertreten sein (Art. 40).

Die Meerengenkommission, deren Mitglieder exterritorial sind (Art. 41), führt eigene Flagge, hat eigenes Budget und eigene, von der lokalen gänzlich unabhängige Verwaltung (Art. 42). Sie kann selbständig Anleihen aufnehmen, für deren Dienst sie Schiffahrts- und andere Gebühren erhebt (Art. 41, 42, 45, 53). Der Pflichtenkreis der Kommission erstreckt sich auf folgende Gebiete: Ausführung aller Verbesserungsarbeiten in den Wasserstraßen und Hafeneinfahrten; Leuchtfeuerwesen, Löschungs- und Lotsenpolizei, Schlepperei. Die Hafenkontrolle in Konstantinopel und Haidar Pascha sowie die Organisation des Handelsverkehrs in diesen beiden Häfen gemäß Art. 335—344; Bergungs- und Rettungswesen hinsichtlich Schiff und Ladung (Art. 43); das Sanitätswesen, wie es vordem

[1]) Art. 37—61.

in der Hand des Internationalen Gesundheitsrats (Conseil Supérieur de Santé) lag; das Bergungswesen, wie es ehemals von der internationalen Bosporuskommission verwaltet wurde (Service des bateaux de sauvetage du Bosphore (Art. 46, 255). Damit verschwinden zwei Einrichtungen internationaler Zusammensetzung, die $^3/_4$ Jahrhundert hindurch zum Nutzen der Schiffahrt und im Interesse der Freihaltung Europas von ansteckenden Seuchen gute Dienste geleistet haben. Im internationalen Gesundheitsrat saßen 13 fremde und 8 türkische Delegierte.

Die Meerengenkommission unterhält eine von fremden Offizieren geführte Polizeitruppe (Art. 48). Zuwiderhandlungen gegen die von ihr im Bereich ihrer Zuständigkeit erlassenen Bestimmungen und Reglements werden durch die Konsulargerichte geahndet, wenn die Zuwiderhandelnden Angehörige von Kapitulationsländern sind. Osmanen und Angehörige von Nichtkapitulationsländern werden von den türkischen, in der griechischen Zone von den griechischen Gerichten abgeurteilt (Art. 48, 45, 178). Die Konferenz zu Lausanne (Dezember 1922 bis Februar 1923) unternahm es die schwierige Frage dieser Meerengen und zwar im Anschluß an den griechisch-türkischen Friedensschluß zu regeln, zumal der Vertrag von Sèvres einschließlich seiner Regelung der Meerengenfrage von der Türkei nicht ratifiziert worden ist. Der Versuch scheiterte, wie auch die ganze Konferenz ergebnislos verlief. Sie soll jetzt (April 1923) wiederholt werden.

B. Die internationalen Kanäle. Kanäle, auch wenn sie offene Meere miteinander verbinden, sind Teile des Staatsgebiets, durch das sie führen. Dieser Rechtszustand ist durch die künstliche Entstehung des Werks bedingt. Eine Landstraße über einen Isthmus wäre Teil des Staatsgebiets, und an dieser Tatsache wird eben nichts geändert, wenn man sich statt der Landstraße eine künstlich angelegte Wasserstraße denkt.

Die juristischen Konsequenzen dieser Auffassung sind:

I. In Friedenszeiten ist der Territorialstaat des Kanals frei den Kanal anderen Mächten zu öffnen oder zu schließen oder nur unter Bedingungen zu öffnen (dies war z. B. der frühere Rechtszustand am Nord-Ostseekanal).

II. In Kriegszeiten, wenn der Territorialstaat Kriegspartei ist, darf der Kanal zum Kriegsschauplatz gemacht und blockiert, ja sogar zerstört werden. Ist der Territorialstaat neutral, so darf der Kanal nicht zur Durchfahrt von Kriegsschiffen der Kriegführenden benutzt werden, denn das wäre eine mit der Neutralität unvereinbare Durchquerung des neutralen Landgebiets seitens der kriegführenden Streitkräfte.

Während des russisch-polnischen Krieges von 1920 wurde ein dänischer Dampfer, der eine aus Frankreich stammende, für Polen bestimmte Munitionsladung an Bord hatte, von den Kanalbehörden in Holtenau festgehalten und dann entsprechend von Berlin aus erteilten Weisungen durch den Kieler Kanal zurückgeführt. Die Maßregel war wegen unserer Neutralität, die wir während jener Zeit ausdrücklich erklärt hatten, völkerrechtlich geboten. Demgegenüber konnten die Franzosen mit ihrem auf Art. 386 Vers.FrV. (s. unten) gestützten Anspruch der freien Durchfahrt nicht durchkommen, trotzdem sie die Angelegenheit vor die alliierte Botschafterkonferenz brachten (s. Deutsche Allg. Zeitung vom 14. September 1922). Denn wenn ihr Anspruch gerechtfertigt wäre, so hätten wir die Internationalisierung des Kanals als Rechtszustand, was auf Vorstellung der Deutschen Friedensdelegation in Versailles (7. Mai

1919) fallen gelassen wurde. Die übrigen in dem Vertragstext aufgenommenen Bestimmungen begründeten die Alliierten in ihrem Ultimatum damit, daß zugunsten „aller" ein freier Zugang zur Ostsee gesichert werden müsse. Diese Widmung zugunsten „aller" verhindert, daß wegen Art. 386 Vers.FrV. von dem allgemeinen Völkerrechtsgrundsatz, der im Texte festgestellt, abgegangen werden dürfe.

III. Der Territorialstaat übt über den Kanal vollständige Gebietshoheit aus.

Das Sonderrecht, das vertragsmäßig für bestimmte internationale Kanäle festgelegt ist. Hier sind besonders drei zu nennen:

1. Der Suezkanal (das Regime festgelegt durch die Konvention von Konstantinopel von 1888 zwischen den Großmächten und außerdem den Niederlanden, Spanien und der Türkei, aber von England nicht ratifiziert. Beigetreten sind dann Dänemark, Griechenland, Portugal, Schweden und Norwegen, Japan, China). Die freie Durchfahrt ist für alle Kriegs- und Handelsschiffe in Friedens- und Kriegszeiten festgesetzt mit der bekannten Vierundzwanzigstundenregel (s. weiter unten IV. Abschnitt), und zwar als Intervall- wie als Haltregel. Die Territorialhoheit ist dem Sultan (weggefallen durch den Vertrag von Sèvres s. oben S. 47) und dem Khediven von Ägypten vorbehalten für alle Maßnahmen, die zur Sicherheit des Landes notwendig sind, selbst wenn sie mit dem Grundsatz der freien Durchfahrt für die anderen Staaten in Widerspruch stehen. Andere Staaten dürfen aber im Kriegsfalle den Kanal nicht blockieren, selbst wenn Ägypten Kriegspartei ist. Schiffahrtsabgaben sind ohne Beschränkung zulässig.

Man spricht von einer Neutralisierung des Suezkanals, da dem Territorialstaat (Ägypten) im Kriegsfalle keine Verfügungsrechte über den Kanal zustehen. Ähnlich ist die Rechtslage am

2. Panamakanal auf Grund des Hay-Pauncefote-Vertrags von 1901 zwischen England und den Vereinigten Staaten und eines Vertrags der Vereinigten Staaten mit der Republik Panama von 1903. Nur ist der erste nicht eine Vereinbarung im technischen Sinne, die also objektives Recht schafft, sondern bloß ein Vertrag zwischen zwei Mächten (England-Nordam. Union) zugunsten Dritter. So sind die dritten Staaten auch nicht verpflichtet, das Blockadeverbot hier (ähnlich wie beim Suezkanal) zu beachten.

Entsprechend dieser Rechtslage hatte allein England mit Recht Widerspruch erhoben gegen den nordamerikanischen Panama Canal Act vom 24. August 1912, welcher bloß die amerikanischen Schiffe, die in dem Küstenhandel tätig sind, von den Kanalgebühren befreite und den Verträgen, die zwischen England und den Ver. Staaten geschlossen waren, zuwiderlief. Art. VIII des Clayton-Bulwer-Vertrags von 1850 (aufrechterhalten durch die Präambel zum Hay-Pauncefote-Vertrage von 1901) bestimmt: „and that the same canal . . . being open to the citizen or subjects of the U. St. and Great Britain on equal terms . .". (Vgl. dazu insbes. Lahané, in AJIL. VII 17ff. und Kennedy ebendort p. 27ff.). Aus der verschiedenen Art der „Neutralisation" ergeben sich folgende Unterschiede der Rechtslage am Panamakanal von der am Suezkanal:

1. Die Neutralisation des letzteren ruht auf objektivem, durch Vereinbarung zwischen 14 Mächten, geschaffenem Völkerrecht, die Neutralisation des ersteren auf freiem Willensschluß der Union bzw. ihres Präsidenten (s. dessen Neutralisierungsproklamation vom 13. November 1914);

2. wegen seiner echten Neutralisation darf der Suezkanal nicht befestigt werden, wohl aber der Panamakanal;

3. der Suezkanal bleibt neutralisiert, selbst wenn die Türkei als Gebietsherr

Krieg führt, nicht aber der Panamakanal, wenn die Union Krieg führt (s. über all diese Unterschiede: Bakenhus, Knapp and Johnson, The Panama Canal, New York 1915 S. 180f.).

3. Der Kieler Kanal.

Art. 386 des Versailler Vertrags ordnet an: „Der Kieler Kanal und seine Zugänge stehen den Kriegs- und Handelsschiffen aller mit Deutschland in Frieden lebenden Nationen auf dem Fuße der völligen Gleichberechtigung dauernd frei und offen."

Die Unterschiede zur Rechtslage am Suez- und Panamakanal sind demnach:

α) Die Zugänge bei den anderen Kanälen sind der Dreiseemeilenzone der Küstengewässer unterworfen, nicht aber wie hier dem Gemeingebrauch.

β) Die Vierundzwanzigstundenregel gilt hier nicht.

γ) Vom Panamakanal unterscheidet sich der Kieler Kanal durch die dauernde Geltung des Sonderregimes, welche vom Willen Deutschlands als Gebietsherrn, unabhängig ist.

δ) Streitigkeiten über die Benutzung des Kanals seitens des Auslandes gehören vor den ständigen internationalen Schiedshof im Haag. Für Streitigkeiten geringerer Natur wird von Deutschland eine Ortsbehörde eingerichtet, die als 1. Instanz entscheidet (Art. 386 II Vers. FrV.).

ε) Eine Neutralisierung ist in keiner Form ausgesprochen.

Die Gleichheit mit der Regelung an den beiden vorhin genannten Kanälen tritt in folgenden Punkten hervor:

α') Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben (Art. 382 Vers. FrV.).

β') Deutschland darf, wenn es selbst Krieg führt, wie die Territorialmacht des Panamakanals über den Kanal verfügen (Art. 380 Vers. FrV: v. „im Frieden lebenden").

γ') Die deutsche Gebietshoheit ist trotz der Internationalisierung in bezug auf alle Zoll-, Polizei-, Sanitäts- u. a. Vorschriften anerkannt (Art. 381 Vers. FrV.).

5. Baien und Buchten. Nach herrschender Meinung sind diese der völligen Gebietshoheit des Anliegerstaates unterworfen. Streitig ist nur, von welcher Linie an das Küstenmeer beginnt.

Im allgemeinen steht man bei der Meinung, daß die doppelte Breite der Küstenmeerzone auch das Ausmaß der Ausdehnung ist, innerhalb deren, eine Bai oder Bucht der uneingeschränkten Hoheitsgewalt des Uferstaats unterworfen ist, und bestimmt danach den Beginn des Küstenmeeres von der Linie an, von wo die Breite der Buchten das Doppelte der Küstenmeerzone ausmacht (also 2 × 3 Seemeilen, oder 2 × 4: früher Norwegen oder 2 × 6 Seemeilen, wie das Institut de droit int. will).

Oder man geht so vor, wie die englisch-französischen Abkommen von 1839 (Martens, NRG. XVI, 954) und von 1843 (Martens, NRG.[2] IX, 556), sowie das Nordseefischerei-Abkommen von 1882, welche die Grenzlinie der Baien und Buchten auf 10 Seemeilen bemessen. So sagt Art. 2 II des letztgenannten Abkommens: „In den Buchten ist das Gebiet der 3 Seemeilen von einer geraden Linie ab zu rechnen, welche in dem dem Eingang der Bucht zunächst gelegenen Teile von einem Ufer derselben zum anderen da gezogen gedacht wird, wo die Öffnung zuerst nicht mehr

als 10 Seemeilen beträgt." Dies empfahl auch der Haager Schiedshof im Rechtsfalle der Niederländischen Fischerei (Werk v. Haag II 342).

Am weitesten geht die englische Völkerrechtstheorie und -praxis schon seit dem 17. Jahrh. in der Auffassung der King's Chambers. Darunter verstehen sie die sehr tiefen Einbuchtungen der britischen Küste, deren Ausdehnung weit über das gewöhnliche Ausmaß der Buchten hinausgeht. Diese tiefen Einschnitte hat England seit jeher für seine völlige Gebietshoheit in Anspruch genommen, indem es alles, was an Wasserfläche der Bucht innerhalb der zwischen beiden Vorgebirgen gezogenen Verbindungslinie gelegen ist, als englischen Grund und Boden ansieht.

Hat die Bai oder Bucht zwei Anliegerstaaten, so gilt sie als der beiderseitigen Gebietshoheit unterworfen, wobei die Mittellinie die Grenze darstellt (doch nicht unbestritten: eine andere Meinung, z. B. von Oppenheim I[3] p. 344, hält sie für nicht territorial, sondern für Teile der offenen See natürlich mit Ausnahme der Küstenmeere).

Hat die Bai nur einen Anliegerstaat, läuft aber der sie erzeugende Fluß, der in die See mündet, innerhalb der Territorialgewässer eines Nachbarstaats weiter, so darf der Baistaat nicht auch das Fahrwasser des Flusses als ihm zugehörig in Anspruch nehmen (holl.-belg. Streit, betr. den sog. Paß von Wielingen der Westschelde in RDJ. XLVII p. 293—328; ferner Grotius Society VI, 90ff).

II. Das offene Meer.

Seit Hugo Grotius in seinem „Mare liberum" (1609) die Forderung der „Freiheit der Meere" erhoben hat, ist dieselbe niemals zur Ruhe gekommen. Nur verstand man darunter zu verschiedenen Zeiten etwas Verschiedenes. Zuzeiten von Hugo Grotius war es die Bekämpfung des Anspruchs gewisser Staaten (z. B. Portugals, aber auch Englands), ganze Meere als ihr Staatsgebiet zu behandeln[1]). Heute bedeutet jene Forderung, nach den Erfahrungen des Weltkrieges, den Kampf gegen die eigenartige Seepolizei und die Seerechtsauffassung, die England als kriegführende Partei betätigt. Aber schon haben die Amerikaner einen besonderen Begriff der Freiheit der Meere (seit dem Pariser Frieden von 1856), der darauf hinausgeht, das Privateigentum zur See auch des Feindes zu schützen und unverletzlich zu erklären[2]).

Die Freiheit der Meere in der englischen Grundauffassung

[1]) Eine der frühesten Formulierungen dieses Anspruchs findet sich schon in einer Staatsurkunde von 1338, die Edward III. mit seinen Rechtsberatern abgefaßt hatte (s. engl. Übersetzung u. Br. Year Book of Int. Law 1921/2 p. 101). Darin wird der Besitz der Herrschaft über die englische See sowie die Seepolizei („amongst all manner of people") gegenüber jedermann dem König von England zugeschrieben.

[2]) Gute Zusammenstellung der amerikanischen Forderungen seit Ende des 18. Jahrh. von F. W. Hirsch in Grotius Society IV 26ff. Wichtig ist diese Auffassung, weil sie offenbar auch dem 2. der Vierzehn Punkte Wilsons (Ansprache an den Kongreß vom 8. Januar 1918) zugrunde liegt. „Der zweite Punkt ist vollkommene Freiheit der Schiffahrt auf dem Meere außerhalb der territorialen Gewässer im Frieden sowohl wie im Kriege, mit Ausnahme jener Meere, die ganz oder teilweise durch eine internationale Handlung zwecks Durchsetzung internationaler Verträge geschlossen sind".

bedeutet das Gegenteil davon. (Vgl. dazu meine „Staatsauffassung der Engländer". Vorträge der Gehestiftung 1916; ferner Triepel, Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß 1917).

Im 15. Jahrhundert waren die Engländer viel ehrlicher. Da hatte eine Flugschrift, das sog. „Libel of English Policye", das 1436 verfaßt worden war, um die Engländer in dem Kampf gegen Flandern zu befestigen, folgendermaßen das englische Staatsziel umschrieben:

„Denn England ist vergleichbar einer Stadt,
Die ringsumher die See als Mauer hat.
Schützt drum die See, den Wall um unser Land,
Und England ist geschützt durch Gottes Hand,
Daß es vor allem, was von außen droht,
Gesichert ist und sonder Fahr und Not,
Daß jedes Land geht mit dem andern Land
Als mit dem Bruder Hand in Hand,
Daß sie in Eintracht leben, sonder Streit
Und Mißgunst, und in rechter Freundlichkeit.
In Ruh und Frieden, Christ zum Wohlgefallen
Und lassen Zwist und Fehd' und Hader fallen."

Um dieses Ideal zu erreichen, gilt schon seit dem „Libel of Policye" der Grundsatz: der Gegner muß ausgehungert werden. Denn dort heißt es von den flandrischen Städten:

„Und laßt ihr nicht die flämschen Flotten ein
Durchs enge Meer . . .
Sie müßten sonst von ihrem Wohlstand scheiden,
Verhungern oder Handel mit uns treiben."

Dieser Grundsatz ist bis auf den heutigen Tag geblieben. Der Gegner, mit dem Krieg geführt wird, muß deshalb ausgehungert werden. Der Krieg muß ein Wirtschaftskrieg sein, er wird nicht zwischen Staaten geführt, sondern er wird auch gegen die Kinder, Frauen und Zivilpersonen des Feindes ins Werk gesetzt, um durch ihre Nöte hindurch ihren Staat zur Nachgiebigkeit zu zwingen. Das ist noch altmittelalterliches Denken, denn auch die mittelalterliche Stadt brachte es fertig, für die Schuldner einer anderen Stadt vollständig unschuldige Mitglieder von ihr haftbar zu machen. Infolge dieser Auffassung, die dem mittelalterlichen Denken zugehört, brauchen dem Staatsbürger des feindlichen Staats gegenüber keine Verträge gehalten zu werden. Zu diesen rückständigen Grundsätzen kommt dann nun die Besonderheit des englischen Seekriegsrechts. Dem Feinde muß die Möglichkeit des freien Gebrauchs der Meere genommen werden. Daher bleibt, auch wenn die Privatkaperei abgeschafft ist, denn doch die Kaperei fortbestehen. Zwar hängt England der Pariser Seerechtsdeklaration an: Frei Schiff, frei Gut! Die neutrale Flagge deckt auch das feindliche Gut! Aber diese Grundsätze werden dadurch umgangen, daß der Begriff des feindlichen Guts in einer vom allgemeinen Völkerrecht abweichenden Weise ausgedehnt wird, ebenso der Begriff des feindlichen Schiffs. Nicht die Nationalität des Eigentümers entscheidet, sondern unter Umständen das Domizil, der Verkehr nach Feindesland, die Herkunft der Produkte aus feindlichem Boden, schließlich auch das bloße Verflochtensein in den feindlichen Handel — ein höchst dehnbarer Begriff, auf welchen auch im wesentlichen die von England während des Weltkrieges angefertigten „schwarzen Listen" neutraler Firmen zurückgehen. Durch diese Ausdehnung des Begriffs erreicht England eine Umgehung der Pariser Seerechtsdeklaration. Sie ist ihm aber

nützlich, wenn es selbst neutral bleibt, da dann der englische Begriff des feindlichen Guts und des feindlichen Schiffs nicht zur Anwendung gelangt.

Die britische Seepraxis ist dieser Grundauffassung homolog.

Die dem englischen Recht eigentümliche Auffassung der Blockade unterscheidet die Blockade de facto von der Blockade de jure, letztere ist die besonders schwere von der Regierung verhängte Form. Ihre Verletzung gilt nicht bloß als abzuwehrender Kriegsbrauch, sondern als ein Strafdelikt[1]). Infolgedessen wird nicht bloß die Blockade „gestraft", sondern auch der bloße Versuch, die Blockade zu brechen. Den Blockadebrecher verfolgt die Strafahndung nicht bloß in dem Augenblicke, wo er die Blockade bricht, sondern wie den Verbrecher auf seiner ganzen Reise bis zum Bestimmungsort. Die Theorie der kontinuierlichen Reise sucht dem künftigen Verbrecher schon durch Präventivmaßnahmen einen Riegel vorzuschieben. Die englische Theorie der Kontrabande kennt keine absolute Freiliste, und englisches Seerecht gestattet Veränderungen der Konterbandeliste auch aus Opportunitätsgründen. Dadurch wird das englische Blockaderecht ausschließlich zum Seepolizeirecht, denn auch die Polizeimaßregel bindet sich nicht für alle Zukunft, sondern verfügt von Fall zu Fall aus Gründen der Zweckmäßigkeit. Wo Konterbande aus Opportunitätsgründen vorliegt, kann auch, wie im alten Polizeistaat, sogenannte Peremption geleistet werden, d. h. wie im Polizeistaat wird, wenn die Polizeimaßregel zur Enteignung des polizeiwidrigen Guts führt, Entschädigung gewährt. Auch die Frage der Konfiskation des Schiffs, das Konterbande an Bord führt, wird nach Grundsätzen geregelt, die einem Polizeistrafrecht sehr nahe kommen. Konfisziert wird das Schiff, wenn der Konterbandeeigentümer und der Schiffseigentümer eine Person sind, wenn der Verfrachter der Konterbande unrichtige Schiffspapiere mitgegeben hat und der Schiffseigentümer sich dies ohne Nachprüfung gefallen ließ. Schließlich, wenn die an Bord gefundene Konterbande ausdrücklichen Vertragsgrundsätzen widerspricht. Wer wird nicht dabei an die dem Polizeirecht eigentümliche Auffassung erinnert, wonach unter Umständen der Inhaber eines Lebenskreises, aus dem Polizeiwidrigkeit ausstrahlt, für diese Ausstrahlung haftbar gemacht wird? Natürlich herrscht auch im Konterbanderecht die Theorie der kontinuierlichen Reise vor und die damit verbundene Auffassung der Deliktsprävention. Schließlich kommt hier noch unter demselben Gesichtspunkt, daß Konterbandeverfrachtung ein Delikt ist, der Grundsatz des englischen Rechts (Gegensatz Art. 38 der Londoner Seerechtsdeklaration) hinzu, daß das Schiff, welches Konterbande verfrachtet und gelöscht hat, auch auf der Rückreise von dem Löschungsplatz nach der Heimat angehalten und wegen der früheren Konterbandeführung zur Verantwortung gezogen werden kann. Ich will es unterlassen, noch im einzelnen an der englischen Theorie neutralitätswidriger Dienste nachzuweisen, wie sie auf einem eigentümlichen System von Schuldpräsumtionen, die ebenfalls dem Polizeistrafrecht entsprechen, aufgebaut sind. England macht keinen Unterschied, ob das Schiff, welches die angeblich neutralitätswidrigen Dienste leistet, im Verkehr zwischen feindlichen Häfen oder im Verkehr mit neutralen Häfen angetroffen wurde, ob es auf einer Abweichung von seiner gewöhnlichen Route angehalten wurde oder nicht, ob es für den Feindesstaat gechartert wurde oder nur gelegentlich einen Dienst leistet, der von den Eng-

[1]) Deshalb wird dem englischen Prisenrecht der Begriff der mens rea zugrunde gelegt, was im englischen Strafrecht soviel wie böse Absicht bedeutet. Selbst englischen Juristen erscheint dies als „something of an anachronism" siehe Sir Henry Duke in Grotius Society VI (1921) p. 104.

ländern als neutralitätswidrig aufgefaßt wird. Schuldpräsumtionen, manchmal aber auch freies Ermessen, bilden hier die Grundlage, um eine Verfällung des Schiffs als gute Prise herbeizuführen. Das ist alles andere denn Freiheit der Meere, das ist das, was die Engländer „Seegeltung" nennen.

Auch der Versuch, den Rechtsgrund der Freiheit der Meere zu bestimmen, ist seit Grotius ein anderer geworden. Für ihn war es die Tatsache, daß das Meer (weil liquid und mobil) der Besitznahme unfähig sei und daher, weil es im Gegensatz zu den übrigen Gütern unerschöpflich und unermeßlich, die Besitznahme weniger fordere. Den Amerikanern ist der Rechtsgrund der Freiheit der Meere ein Grundrecht jedes Volkes: „Jedes große Volk, das die Vollentwicklung seiner materiellen und geistigen Kräfte im Kampf ums Dasein erstrebt, soll eines direkten Zugangs zu den großen Seestraßen versichert sein" („every great people now struggling towards a full development of its resources and powers should be assured a direct outlet to the great highways of the sea", Wilson in seiner Senatsrede vom 22. Januar 1917).

Aber auch Grotius hat bereits von einem Grundrecht gesprochen: „Fundamentum juris gentium licere cuivis genti quamvis alterum adire cumque eo negotiari."

Wir haben es ebensowenig mit einem Grundrecht zu tun, wie auch der Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen kein Grundrecht des einzelnen, sondern bloß Reflex objektiver Rechtsordnung ist, die dahin geht, daß die Freiheit, die Meere zu befahren, keinem (einzelnen oder Staat) verboten oder geschmälert werden darf.

Die Freiheit der Meere bedeutet im einzelnen:

1. Kein Staat besitzt über den anderen ein Polizei- oder Jurisdiktionsrecht auf hoher See. Staatsschiffe und Kriegsschiffe gelten hier als Repräsentanten ihres Heimatsstaats, aber auch Kauffahrteischiffe. Ein Kauffahrteischiff auf hoher See wird einzig und allein von dem Staate beherrscht, dessen Flagge es führt[1]).

2. Deshalb darf auch kein anderer Staat, als der die Flagge verleihende Staat, ein Durchsuchungsrecht gegenüber solchen Schiffen ausüben, von Ausnahmen abgesehen, die wir weiter unten kennen lernen werden.

3. Kein Staat darf die freie Schiffahrt zur See durch Verkehrshindernisse hemmen (z. B. durch Forderung von Abgaben für die Befahrung von Meerengen).

4. Kein Staat darf die Seefischerei anderer Staaten und ihrer Angehörigen durch Verbote stören (s. den Streit über die Behringsseefischerei bei Pitt Cobbett I 124ff.), es wären denn vertragsmäßig Beschränkungen der Seefischerei ausgemacht (s. weiter unten).

[1]) Vgl. z. B. § 10 der StPO.: Ist die strafbare Handlung auf einem deutschen Schiffe im Auslande oder in offener See begangen, so ist dasjenige Gericht zuständig, in dessen Bezirk der Heimathafen oder derjenige deutsche Hafen liegt, welchen das Schiff nach der Tat zuerst erreicht.

5. Der Gemeingebrauch am offenen Meere. Jedermann hat die als Reflex objektiven Rechts (des Grundsatzes der Meeresfreiheit!) gedachte Befugnis, das offene Meer zu befahren.

Dieser Gemeingebrauch hat Schranken teils kriegsrechtlicher, teils seepolizeilicher Natur.

A. Die kriegsrechtlichen Beschränkungen der Meeresfreiheit.

I. Sie bestehen in dem Rechte der Blockade (s. weiter unten § 28) und dem Rechte jedes Kriegführenden, sog. Kriegszonen[1]) einzurichten, wovon sowohl England wie Deutschland während des Weltkrieges Gebrauch gemacht haben.

Das Letztere ist nicht unbestritten. Freilich besteht der Grundsatz des „freien Meeres" (mare liberum), und Hugo Grotius hat ihn wiederholt vertreten namentlich in seinem Buche „Über das Recht des Krieges und des Friedens". Hier heißt es wörtlich (Buch II, Kap. III, § 11): „Das ist als sicher hinzunehmen, daß derjenige, der das Meer besetzt hat, die unbewaffnete und unschädliche Schiffahrt nicht hindern darf" („Illud certum est, etiam qui mare occupaverit navigationem impedire non posse inermem et innoxiam.") Aber selbst Grotius erkennt an, daß es zum Gemeingebrauch des Meeres gehöre, mit Kriegsschiffen das Meer zu befahren und sie zum Schutze seines Handels zu verwenden. Dadurch erwerbe der Staat über jene Teile des Meeres zwar nicht Eigentum, aber Herrschaft (a. a. O. § XIII: „Videtur autem imperium in maris portionem eadem ratione acquiri, qua imperia alia, id est ut supra diximus, ratione personarum et ratione territorii. Ratione personarum, ut si classis, qui maritimus est exercitus, aliquo in loco maris se habeat.") Also ist es vollständig völkerrechtsgemäß, eine Kriegszone auf offenem Meere festzulegen und mit seiner Unterseebootflotte den Gegner, der den Handel des Feindes lahmlegen will, dort anzugreifen. Die Frage bleibt nur offen, ob man dieses „Imperium aliquo in loco" auch auf die Neutralen erstrecken dürfe. Gehen wir vom inneren Staatsrecht aus und lassen zunächst die völkerrechtliche Seite des Problems außer Betracht, so stellt sich die Erklärung eines Gebiets als Kriegszone juristisch als ein Stück öffentlicher, genauer verwaltungsrechtlicher Anstaltsordnung dar. Heer und Flotte sind nämlich öffentliche Anstalten, ebenso wie Post, Telegraphie, Schulen u. a. m. Ein Kreis von sachlichen und persönlichen Mitteln (Menschenmaterial) wird einem Zweck öffentlicher Verwaltung dienstbar gemacht und zur Leitung einem Subjekt öffentlicher Verwaltung (Staats- oder Kommunalbehörden) unterstellt. Bei den Schulen sind zur Leitung der öffentlichen Anstalt Kommunalbehörden mitberufen, bei Flotte und Heer, ebenso wie bei Post und Telegraphie sind die leitenden Subjekte der öffentlichen Verwaltung, Staats- bzw. Reichsbehörden. Jede öffentliche Anstalt hat das Recht, eine öffentliche Anstaltsordnung zu erlassen, kraft welcher sie das der Anstalt zugehörige Menschenmaterial, also die persönlichen Mittel, sowie die zugehörigen Sachgüter, beherrscht. Sie erfaßt aber nicht bloß diese, sondern unter Umständen alles ihr Fremde, was durch Zufall oder arglistig, jedenfalls rechtswidrig, in ihren Bereich geraten ist. Die Post kann z. B. Papierstücke, die postwidrig in den Briefkasten geworfen werden, und den Anforderungen von Brief- oder Postsendungen nicht entsprechen, ruhig vernichten, selbst wenn diese Papier-

[1]) Zu dieser Frage: Niemeyer im „Tag" vom 12. Februar 1913; ferner Garner, International Law & the World War 1920 I 345; François, Duikboot en Volkenrecht 1919.

stücke noch so wertvolle Gedichte oder Manuskripte enthalten. Der Passant einer Straße, der in unzulässiger Weise den Aufmarsch vorüberziehender Truppen zu hemmen sucht, oder ohne bösen Willen hemmt, wird rücksichtslos beiseite geschoben. Der Besucher eines Militärschießplatzes wird, wenn sein Besuch anstaltswidrig ist (z. B. während der Zeit der Schießübungen), arretiert, und ebenso der Besucher von Festungsforts, wenn ihre Besichtigung, wie gewöhnlich, ohne Genehmigung der Kommandantur unzulässig, also anstaltswidrig ist. Kurz, die Anstaltsordnung kann, wenn das innere Staatsrecht sie dazu ermächtigt, von der Freiheitsbeschränkung bis zur vollständigen Vernichtung des Anstaltsfremden, das durch Zufall oder rechtswidrig in ihren Bereich gerät, schreiten. Diese innere Anstaltsordnung, die für das Heer und die Flotte in einer Reihe von Dienstinstruktionen festgelegt ist, erstreckt sich im Frieden zunächst auf das Gebiet des Staates, innerhalb dessen sie wirksam wird. Aber auch auf die offene See, denn diese gehört niemand, und zur Benutzung und Befahrung derselben gehören auch Flottenmanöver und Übungen, kraft innerstaatlicher Anstaltsordnung. Anders liegt die Sache in Kriegszeiten. Hier erfährt die innere Anstaltsordnung des Heeres und der Flotte Beschränkungen durch das völkerrechtliche Kriegsrecht. Der Grundsatz, daß die Kriegsräson oder der Kriegsbrauch das Völkerrecht breche, ist grundfalsch. Umgekehrt bändigt, und darin besteht ja der Wert der Haager Abkommen, das Völkerrecht den Kriegsbrauch: die innere Anstaltsordnung muß sich dem Völkerrecht anpassen, soweit eben Völkerrecht in diesen Fragen besteht. Sonst gilt nach wie vor die innere Anstaltsordnung jedes Staates.

Besteht nun zugunsten der Neutralen ein Grundsatz des Völkerrechts, wodurch ein Teil der inneren Anstaltsordnung, nämlich die Erklärung eines Gebiets der offenen See als Kriegszone verboten ist? Wenn man in Erwägung zieht, daß wiederholt gelungene oder mißlungene Versuche gemacht worden sind, einen Teil der offenen See zu neutralisieren, d. h. Kriegführenden zu verbieten, in den so neutralisierten Gebieten ihre Kriegsoperationen fortzusetzen, so muß man aus diesen doch nur ausnahmsweise gemachten völkerrechtlichen Erklärungen auf die Grundregel kommen, daß grundsätzlich eine völkerrechtliche Beschränkung jener inneren Anstaltsordnung des Einzelstaats zugunsten der Neutralen nicht gegeben ist.

Die deutsche Anordnung vom 4. Februar 1915: „Die Gewässer rings um Großbritannien und Irland einschließlich des gesamten englischen Kanals werden hiermit als Kriegsgebiet erklärt. Vom 18. Februar 1915 an wird jedes in diesem Kriegsgebiet angetroffene feindliche Kauffahrteischiff zerstört werden, ohne daß es möglich sein wird, die dabei der Besatzung und den Passagieren drohenden Gefahren abzuwenden", verstieß durchaus nicht gegen das Völkerrecht. Eine vorhergehende Warnung wäre im Hinblick auf die Verwendung der bewaffneten Handelsschiffe des Feindes von seiten des U-Bootskommandanten Selbstmord an sich und Beihilfe zum Morde seiner Mannschaft gewesen und ebenso war ein Insicherheitbringen der Passagiere mitunter wegen des eigenen Notstands ausgeschlossen. Dies zugeben und auf der anderen Seite die Erklärung solcher Kriegszonen für rechtswidrig halten, wie François dies (a.a. O. 20ff. u. 78f.) unternimmt, bleibt m. E. unerklärlich. Die Sachlage ändert sich auch keineswegs dadurch, daß auf dem feindlichen Kauffahrer sich neutrale Passagiere befinden. Denn es gibt kein „Grundrecht" des einzelnen Individuums auf Befahrung der offenen Meere, wie das die Amerikaner in der Lusitanianote in Anspruch nahmen[1]).

[1]) Die Zulässigkeit von Kriegszonen, also die Zulässigkeit, einzelne Teile des Meeres vom völkerrechtlichen Gemeingebrauch auszuschließen, bedeutet aber keines-

Eine Kriegszone hat auch die brit. Regierung am 3. November 1914 erklärt: „That the whole of the North Sea must be considered a military area; within this area merchant shipping of all kinds, traders of all countries, fishing craft and other vessels will be exposed to the gravest dangers from the mines which it has been necessary to lay and from the warships searching vigilantly by night and day for suspicious craft."

Die englische Erklärung der Kriegszone ging insofern weiter als die deutsche, als sie sich nicht bloß auf feindliche, sondern auch auf neutrale Kauffahrer bezog. François hält deshalb, weil er Kriegszonen im allgemeinen verwirft, auch diese britische Zonenerklärung für rechtswidrig (a. a. O. 78). M. E. war die britische Erklärung ebenso völkerrechtsgemäß wie die deutsche. Deshalb ist auch unzulässig, die Einrichtung von Kriegszonen zwar völkerrechtlich gutzuheißen, aber nur das englische Vorgehen zu billigen, nicht das deutsche (wie Bentwich in LQR XXXII p. 219 f.).

II. Das Recht der kriegführenden Partei, neutrale Kauffahrer auf Konterbandezufuhr hin zu untersuchen (s. darüber weiter unten § 28). Die neutralen Kauffahrer haben kein Widerstandsrecht und kein Recht, sich zu bewaffnen, um rechtswidriger Inanspruchnahme seitens der Kriegführenden Widerstand zu leisten.

Das Recht der Bewaffnung von Kauffahrern.

Jede kriegführende Nation hat das Recht dazu. Es ist von Wehberg, Das Seekriegsrecht (1915) 285 und vom Holländer François (a. a. O. 38ff.) gegen Triepel (ZVöR. VIII, 399ff.)[1]), Schramm (ZVöR VIII, 163ff.)[1]) u. a. mit Erfolg der Nachweis erbracht, daß kein Grund bestehe, ein solches Widerstandsrecht von Kauffahrern gegen feindliche Kriegsschiffe zu leugnen. Der Kriegführende hat das Recht der Beschlagnahme feindlicher Kauffahrer und diese haben dawider das „Recht", sich zur Wehr zu setzen, da sie in keinem rechtlichen Gewaltverhältnisse zum Feinde stehen. Auch das Institut de droit international hat in seiner besonderen Tagung von 1913 den Handelsschiffen das Recht zuerkannt: „d'employer la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi".

Hingegen muß sich der neutrale Kauffahrer dem Anhaltungs- und Durchsuchungsrecht der Kriegsschiffe von Kriegführenden ohne weiteres unterwerfen. Der Haager Schiedshof hat es in seinem Urteil im Rechtsfall „Carthage" (Werk v. Haag III 357) scharf hervorgehoben: „Que, d'après les principes universellement admis, un bâtiment de guerre belligérant a, en thèse générale et sans conditions particulières, le droit d'arrêter en pleine mer un navire de commerce neutre et de procéder à la visite pour s'assurer, s'il observe les règles sur la neutralité, spécialement au point de vue de la contrebande." (Vgl. auch Anzilotti Ri. di dir. int. VII 398f.). Dieser Duldungspflicht „sans conditions" widerspräche nun auf alle Fälle ein Recht der Bewaffnung neutraler Kauffahrer. Haben also nur die Kauffahrer der Kriegführenden ein Recht auf Bewaffnung, so dürften sie es nur zur Verteidigung, nicht aber zum Angriff benutzen, wie das die englischen Kauffahrer im Weltkriege taten. Dies haben schon die

wegs die Rechtmäßigkeit des sog. verschärften U-Bootkrieges, wie ihn Deutschland seit dem 1. Februar 1917 gehandhabt hat; dieser schloß den Gemeingebrauch der See für die Neutralen vollständig aus und war daher völkerrechtswidrig.

[1]) Vgl. noch dazu: Higgins in AJIL VII, 705—722; Derselbe, Defensivly Armed Merchant Ships 1917; Sir F. Smith, The Destruction of Merchant Ships under Int. Law, London 1913.

alten Völkerrechtslehrer des 18. Jahrhunderts erkannt. So auch Bynkershoek (Quaestiones juris publici I c. 20), dann vor allem Vattel. Sie stellen denjenigen Kauffahrer, der ohne Autorisation seines Staates zum Angriffe vorgeht, einem Piraten gleich. Vattel sagt besonders (Droit des gens III § 222): „Les Troupes seuls font la guerre, le reste du peuple demeure en repos . . . si des paysans commettent d'eux mêmes quelques hostilités, l'ennemi les traite sans ménagement, et les fait prendre, comme il feroit des voleurs ou des brigands. Il en est de même de ceux qui vont en Course sur mer: Une Commission de leur Prince on de l'Amiral peut seule les assurer, s'il sont pris, d'être traités comme de prisonniers, faits dans une Guerre en forme. Cependant on voit encore dans les Déclarations de Guerre, l'ancienne formule, qui ordonne à tous les sujets, de quelque qualité qu'ils soient à arrêter les personnes et les choses appartenantes à l'Ennemi, quand elles tombent entre leurs mains; mais elle ne les invite point à entreprendre aucune expédition offensive, sans Commission on sans ordre particulier" Also grundsätzlich gilt jeder Kauffahrer, der ohne staatlichen Auftrag zum Angriff gegen den Feind übergeht, gleich einem „Briganten". Davor schützt ihn auch nicht die alte Formel der Kriegserklärung, die alle Staatsbürger zu feindlichen Handlungen gegen den Feind ermutigt, denn sie fordert sie nicht ausdrücklich dazu auf. Wie die alten Schriftsteller erklären auch neuere englisch-amerikanische Schriftsteller wie Hall, Oppenheim, Walker u. a. (zit. von Bellot in Grotius Society VII [1922] 44ff.) einen Kauffahrer, der dem feindlichen Kriegsschiff durch Angriff widersteht, einem Piraten gleich. Während des Weltkrieges versuchte Kapitän Fryatt, Führer des englischen Handelsschiffs „Brüssel" das deutsche U-Boot 33 zu rammen. Er wurde vom Gegner gefangen genommen, von einem deutschen Kriegsgericht zum Tode verurteilt und erschossen. Daß es sich nicht wie Garner (a. a. O. I 412) behauptet, um einen Notwehrakt handelte und daß dessen im Anschlusse an Higgins (a. a. O.) aufgestellter Begriff des „offensiv-defensiven" Akts ein juristischer Unsinn ist, erkennt sogar der Engländer Bellot an (a. a. O. 53). Aber Bellot sagt, daß auch ein direkter Angriff des Kauffahrers gegen das feindliche Kriegsschiff zulässig sei. Dann müßte solcher Kauffahrer auch das Privatbeuterecht haben, wäre also ein Privatkaperer, der doch durch die Pariser Deklaration von 1856 ein für allemal abgeschafft ist. Wenn wir trotzdem das deutsche Urteil im Fryatt-Fall für einen Fehlspruch halten, so geschieht das nur deswegen, weil Fryatt durch die britische Instruktion (s. diese bei Garner I 396) vom Februar und April 1915 gedeckt wurde („If a submarine is obviously pursuing a ship, by day, and it is evident to the master that she has hostile intentions, the ship pursued should open fire in self-defence, notwithstanding the submarine may not have committed a definite hostile act as firing a gun or torpedo").

Es war durch diesen Auftrag Fryatt um so mehr gedeckt, als sein Schiff unarmiert war und er kein anderes Mittel hatte den Auftrag seiner Regierung zu vollziehen. Hier war wirklich das vorhanden, was nach Vattels Ausführungen exculpieren kann, eine „invitation", eine Aufforderung. Nur England beging die rechtswidrige Handlung und, da wir den Begriff der Kriegsverbrechen durch Individuen nicht anerkennen (s. oben S. 7), müssen wir dies auch zugunsten des Feindes gelten lassen. Fryatt war kein „Kriegsverbrecher", er durfte deshalb nicht justifiziert werden, da er bloß den Auftrag seiner Regierung vollzog.

Den richtigen Standpunkt nimmt in dieser Hinsicht die amerikanische Staatspraxis ein. In den beiden Rechtsfällen: „Nereide" und „Atlanta" (in den Jahren 1815 und 1819) wurde die Rechtstellung der bewaffneten Handelsschiffe in bindender Weise festgelegt. Diese Rechtsanschauung ist noch heute maßgebend. Zunächst gilt der damals von dem Oberrichter Marshall festgestellte

Grundsatz: Jeder Kriegführende hat ein vollkommenes Recht, Handelsschiffe zu ihrer eigenen Verteidigung zu bewaffnen. Das ist schon ein bedeutsamer Unterschied gegenüber dem englischen Recht. Die Bewaffnung von Handelsschiffen kann nur zur Selbstverteidigung erfolgen. Das Recht des Angriffs ist auch den amerikanischen Handelsfahrern, wenn sie bewaffnet sind, versagt. Wie wir wissen, machte aber England durch seine Aufträge, jedes deutsche U-Boot anzugreifen, gleichviel, ob der englische Kauffahrer selbst angegriffen wird oder nicht, ein Privilegium für seine bewaffneten Handelsschiffe geltend. Sodann gesteht Amerika den Neutralen, die auf einem bewaffneten Handelsfahrer ihre Güter verfrachten, dieselbe Immunität zu, wie wenn sie die Verfrachtung auf unbewaffneten Handelsfahrern vornehmen. Auch das ist eine bedeutsame Abweichung von der englischen Auffassung. Sehr wichtig ist die Begründung der amerikanischen Rechtsansicht, welche Marshall in dem angeführten Rechtsfall der „Nereide" gibt. England verteidigte seine strengere Rechtsauffassung damit, daß durch die Verfrachtung neutraler Güter auf bewaffneten Handelsschiffen das Recht des Kriegführenden auf Durchsuchung gestört würde. Darauf erwiderte Marshall mit folgenden Worten, die eine scharfe Kritik englischer Praxis enthalten: „Was ist dieses Recht auf Durchsuchung? Ist es ein grundlegendes und unabhängiges Recht, mutwillig und mit Anmaßung von Gewalt, den neutralen Handel zu vexieren und zu quälen, nur deshalb, weil man die Gewalt hat? Oder ist es bestimmt, um die eitle und unheilvolle Neugierde zu befriedigen, in den neutralen Handel Einblick zu erhalten oder gar die Anmaßung eines Rechts, ihn zu kontrollieren?" Wenn gesagt werde, daß die Verfrachtung neutraler Güter in bewaffneten Handelsschiffen den Kriegführenden unfähig mache, den Träger dieser Güter zu kapern, so antwortet Marshall: „Was ist das für ein großes Unglück? Wenn das Gut neutral ist, welches Unheil entsteht dann, wenn man der Visitation entschlüpft? Wenn man so handelt, begeht man keine Sünde, wenn es nur durch gesetzliche Mittel geschieht." So stellt sich die amerikanische Rechtsauffassung im Gegensatz zur englischen dar: Die Amerikaner nehmen für ihre bewaffneten Handelsschiffe keine größeren Rechte in Anspruch, als sie denen des Gegners zuzubilligen geneigt sind. Sie betrachten die Bewaffnung bloß als Recht auf Widerstand, nicht aber als Recht des Angriffs.

B. Die seepolizeilichen Beschränkungen des Gemeingebrauchs.

1) Die Bekämpfung der Piraterie[1]) (Seeraub). Der Seeraub oder die Piraterie mag vom innerstaatlichen Standpunkt ein Delikt sein, vom völkerrechtlichen Standpunkt ist er nur ein seepolizeilich zu bekämpfender Gefahrenzustand, was sich daraus besonders ergibt, daß zu seiner Existenz völkerrechtlich nicht eine begangene Handlung gehört, sondern bloß die Absicht, eine Reihe von rechtswidrigen, den Tatbestand der Piraterie bildenden Handlungen zu unterstützen (ein sog. Unternehmen). Bei diesem gefahrdrohenden Unternehmen braucht weder „Handlung" noch „Verschulden" im strafrechtlichen Sinne gegeben zu sein.

Piraterie ist ein unpolitisches, auf die gewerbsmäßige Ausübung räuberischer Gewaltakte gegen alle Nationen hinzielendes Seeunternehmen. Die Piraterie verfolgt einen unpolitischen Zweck. Wo ein politisch organisierter Zweck damit verbunden ist (z. B. ein von Raubstaaten

[1]) Dazu besonders: Paul Stiel in Heidelberger Staatsr. und Völkerr. Abhandlungen IV (1905) Heft 4: „Der Tatbestand der Piraterie nach geltendem Völkerrecht". —

autorisiertes Unternehmen, ein von Insurgenten geführter Krieg, der in der Wegnahme von Gütern aller Nationen den heimatlichen Altstaat bekämpft), da liegt keine Piraterie vor. Die Piraterie setzt das Vorhandensein eines Schiffes und einer Bemannung desselben voraus. Zur Piraterie gehört also bandenmäßige Organisation. Auch muß das Operationsfeld die hohe See sein. Die Gewalttaten, die begangen sind, müssen gegen Menschen gerichtet sein und räuberischer Natur sein d. h. auf Vermögensgewinn abzielen. Auch Gewaltmäßigkeit gehört zum Tatbestand. Subjektiv wird die Feindseligkeit gegen alle Nationen gefordert. Ein nur gegen einen Staat oder dessen Bürger gerichtetes Unternehmen ist nicht Piraterie.

Weil sich die Piraterie gegen alle Nationen richtet, wird sie auch von allen Nationen mit Recht bekämpft. Daher ist eine der wichtigsten Rechtsfolgen der Piraterie die Denationalisierung des Piraten. Er verliert den Anspruch auf den Schutz seines Staats, dessen Flagge er führt und kann von jedem Staat, der ihn aufbringt, verurteilt werden.

11) Vertragsmäßig festgesetzte Seepolizei ergibt sich aus dem sog. Nordseefischereiabkommen vom 6. Mai 1882 [1]), dem Abkommen über unterseeische Telegraphenkabel vom 14. März 1884 [2]), dem Vertrag zur Unterdrückung des Branntweinhandels auf hoher See vom 16. November 1887 [3]), der Brüsseler Generalakte zur Unterdrückung des Sklavenhandels vom 2. Juli 1890 [4]).

Das Charakteristische aller dieser Verträge ist, daß die Kriegsschiffe aller Vertragsteile die Funktion von Polizeischutzleuten haben, welche die Fischereiboote, Kabel, besonders leicht gebaute Schiffe überwachen, um das durch die Abkommen bezeichnete Polizeiübel (Fischerei mit vorschriftswidrigen Netzen, Verkauf von Branntwein an Fischer ohne nötige Konzessionen, Handel mit Sklaven und Verfrachtung derselben, Verletzung unterseeischer Kabel) abzuwehren und die Übeltäter durch Aufbringung des Schiffes der Jurisdiktion ihres Heimatsstaates zu überantworten. Man beachte, daß nur beim Seeraub eine sog. Weltgerichtsbarkeit, d. h. Aburteilung jedes Übeltäters durch jeden Staat gegeben ist.

III. Die Rechtsverhältnisse am und unter dem Meeresgrund [5]).

Mit dieser Frage kehren wir zum Ausgangspunkt unserer Betrachtung (s. oben S. 151f.) über die völkerrechtliche Natur der staatlichen Gebietshoheit zurück. Wir erinnern uns, daß wir die in der Staatsgewalt begrifflich gelegene Expansionskraft auch völkerrechtlich anerkannt und

[1]) Fleischmann, Völkerrechtsquellen, S. 178f.

[2]) Fleischmann a. a. O. S. 189f.

[3]) Fleischmann a. a. O. S. 218f.

[4]) Fleischmann a. a. O. S. 226f. Dazu noch etwa Art. 11 des — übrigens noch nicht ratifizierten — Abkommens vom 10. September 1919, das die alliierten und assoziierten Hauptmächte mit Belgien und Portugal zu St. Germain-en Laye abgeschlossen haben.

[5]) Dazu besonders: Oppenheim in ZVöR. 1907 II S. 1ff. und Scholz, Krieg und Seekabel (1904) S. 39ff. Vgl. ferner: A. Latifi, Effects of War on Property, London 1909 p. 114 und Br. Year Book of Int. Law. 1921/2 p. 30ff.

nur durch das Recht anderer Staaten beschränkt erachteten. Grundsätzlich ist für das Landgebiet diese Schranke, wie wir wissen in dem Völkerrechtssatz zu suchen, daß kein Staat sich die Staatsgewalt in dem Gebiet eines anderen Staats anmaßen darf, für das Küstenmeer ist diese Schranke der Gemeingebrauch am offenen Meer (s. oben S. 203), für das offene Meer der Grundsatz der Freiheit der Meere in seinen oben näher bezeichneten Auswirkungen. Für die Benutzung des Meeresgrundes stößt die Staatsgewalt, die sich hier auszubreiten sucht, grundsätzlich auf niemandes Rechte. Wo aber dies der Fall ist, da müssen diese Rechte beachtet werden. So liegen die Rechtsverhältnisse z. B. an den Untersee-Kabeln. Für Friedenszeiten besteht die oben (S. 208) genannte Konvention von 1884. Für Kriegszeiten fehlt vorläufig jede allgemeine Regelung. Wir sind hier genötigt, auf die allgemeinen Grundsätze zunächst einzugehen. Da stellen wir, ohne die Krücke eines sog. Kabelterritoriums (so Scholz) zu brauchen fest, daß die Staatsgewalt, welche ein Kabel legt, nur soweit in ihrer Verfügung über dieses beschränkt ist, als sie auf ein Gegenrecht stößt. Dies kann zunächst nur derjenige andere Staat besitzen, mit welchem der erste so verbunden ist. Es können aber auch die Kriegführenden in die Lage kommen, die Unterseekabel zu durchschneiden. Das Recht der Kriegführung bringt dies zweifellos mit sich. Der Feind hat kein Gegenrecht auf Schonung seines Kabel, wohl aber der Neutrale. Daraus ergeben sich folgende Rechtssätze (s. auch die Beschlüsse des Institut de droit international vom 23. September 1902[1]):

a) Unterseekabel, welche neutrale Länder verbinden, sind für die Kriegführenden unverletzlich.

b) Unterseekabel, welche die Territorien der beiden Kriegführenden oder Gebietsteile eines Kriegführenden verbinden, können von dem Feinde zerstört werden.

c) Unterseekabel, welche ein neutrales und ein feindliches Land verbinden, können nicht zerstört werden, ausgenommen im Küstenmeer des Kriegführenden. Im ganzen stößt also das Recht der Kriegführenden nur auf die Gegenrechte des neutralen Staats, sowohl in dessen Küstenmeer wie unter dem Grunde der hohen See. Für die Rechtslage unter dem Meeresgrund ist zu bemerken, daß, was ein Staat durch Bauten okkupiert, zweifellos zu seinem Herrschaftsbereich zählt — und dieser würde nur da enden, wo er auf das Gegenrecht eines anderen Staates stößt. Dies wäre z. B. bei einem Unterseetunnel der Fall, wie ihn England und Frankreich gelegentlich planten. Hier würde die Gebietshoheit Englands und Frankreichs durch die Mitte des Tunnels bzw. jene Mittellinie, welche durch

[1]) Wir schließen uns nicht völlig diesen Beschlüssen an, sondern vielmehr den amerikanischen Naval War Code Art. 5, cit. bei Scholz a. a. O. 30. Während des Weltkrieges sind natürlich weder diese noch jene Grundsätze beachtet worden.

den die beiderseitigen Küstengewässer trennenden Zwischenraum gelegt würde, geschieden sein.

So sagte auch das durch die englisch-französische Kommission von 1876 vereinbarte Protokoll in Art. 1: „La frontière entre l'Angleterre et la France dans le tunnel sera fixée au milieu de la distance séparent la ligne de basses eaux (au-dessus du tunnel) sur la côte d'Angleterre, de la ligne de basses eaux (au-dessus du tunnel) sur la côte de France . . ." Der Berichterstatter der Deputiertenkammer Krantz erklärte dazu in seinem Bericht, daß die beiden Länder „auront, du fait de cette occupation de sous-sol de la haute mer, certains droits sur ce terrain" (zit. von Colombos a. a. O. S. 106). Dabei wird aber der Nachdruck weniger auf die Okkupation, als auf das Expansionsrecht der Staatsgewalt, das soweit reicht, als kein Gegenrecht dawider steht, zu legen sein. Beleg dafür, daß nicht schon jede Okkupation des Meeresuntergrundes, sondern nur die von dem Meeresanlieger ausgehende Okkupation jene Rechte, von denen der Berichterstatter Krantz spricht, geben würde (s. auch Colombos a. a. O. 107).

Die in diesem Zusammenhang wiederholt genannte Perlenfischerei um Ceylon, die England im Ausmaße bis zu einer 21-Meilen-Entfernung von der Küste, also über das Küstenmeer hinaus, in Anspruch nimmt, ist, wie schon Oppenheim gesehen hat, eine historische Anomalie. Oppenheim kannte nur nicht die Quelle derselben. Sie ist in dem islamischen Rechtssatz zu suchen, daß von dem Meeresgrunde und seinen Früchten unbeschränkt die Steuer des ḫarağ erhoben würde (vgl. Abu Jūssuf, Kitāb al charağ, Bulaker Ausgabe von 1302 d. H. p. 39. Vgl. auch die anderen Quellen zur Frage der Ceyloner Perlenfischerei: Alberuni's Indien I, 211, Ibn Baṭuṭa, Voyages par Defrémery IV (1879) 173; The Book of Duarte Barbosa, Hacluyt Society II series Vol. 49 (1921) p. 115[1]).

IV. Die Luftsäule über dem Staatsgebiet.

1. Die Theorie.

Drei Theorien sind über die völkerrechtliche Beurteilung der Luftsäule über dem Staatsgebiet aufgestellt worden.

1. Die Luft ist res nullius, wie das offene Meer und kein Staat hat die Herrschaft über sie (so die Theorie der Franzosen, Italiener und einiger Schweizer).

2. Man muß zwischen der territorialen Luft und der freien Luft unterscheiden (so Roland, v. Bar, Bluntschli u. a.). Diese Theorie ist ebenso unpraktisch wie die erstgenannte. Denn leidet jene an der Widersinnigkeit von jedem Staat zu verlangen, daß er sich das Überfliegen und Auskundschaften durch den anderen Staat gefallen lasse, so leidet diese an der Unmöglichkeit die territoriale Luft (entsprechend dem Küstenmeer) von der freien Luft abzugrenzen. Wollte man ähnlich wie beim Küstenmeer die Tragweite der Geschosse entscheiden lassen, so kämen für das Ausmaß der freien Luft Höhen in Betracht, in denen kein Lebewesen atmen könnte, was dann auf die 3. Theorie hinauslaufen müßte. Diese

3. Theorie (vertreten von Zitelmann, Meurer, Liszt u. a.) erklärt die Luftsäule bis in die Unendlichkeit der Gebietshoheit des von ihr umgebenen Staats unterworfen, jedoch mit der Beschränkung, daß sie in Friedenszeiten dem passagium innoxium aller Nationen freigegeben ist.

Diese letztere Theorie hat sich auch die Pariser Konvention vom 13. Oktober 1919 zu eigen gemacht, welche von den (5) alliierten und assoziierten Hauptmächten und 15 anderen Staaten unterzeichnet ist. Der Inhalt der Konvention bezieht sich nur auf Friedenszeiten.

2. Das internationale Luftschiffahrtsrecht (nach der Pariser Konvention vom 13. Oktober 1919).

a) Zunächst gilt der Grundsatz des aër clausus oder der sog. Luftsouveränität des Gebietsstaats mit der oben genannten Beschränkung des passagium innoxium in Friedenszeiten. Letzteres gilt für alle Nationen, welche sich den Fliegervorschriften der Konvention und den Sondervorschriften des Gebietsstaats unterwerfen (Art. 1, Art. 2 der Konvention). Jeder Staat behält sich vor, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus militärischen Gründen, den Luftschiffverkehr über bestimmten Gebieten zu untersagen (Art. 3).

b) Die Nationalität der Luftschiffe (Art. 5—10 und Art. 34). Die Luftschiffe müssen in den Vertragsstaaten konzessioniert und registriert sein, und zwar jedes in dem Staate, dessen Staatsangehöriger der Eigentümer ist. Sie müssen äußerlich die Kennzeichen der Nationalität und Konzessionierung tragen, dazu noch Name und Wohnort des Eigentümers, wenn sie sich mit internationaler Fahrt befassen. Die Vertragsstaaten sollen sich periodisch Abschriften der Eintragungen in das Luftschiffahrtsregister mitteilen und eben solche Mitteilungen der Internationalen Luftschiffahrtskommission (s. unter e), welche unter Leitung des Völkerbundes steht, zugehen lassen.

c) Die internationale Luftschiffahrt.

Jedes Privatluftschiff, das sich mit internationaler Luftschiffahrt befaßt, muß mit sich führen (Art. 11—14, Art. 19):

α) einen Luftschiffahrtsbrief (der die Eintragung in das Luftschiffahrtsregister bezeugt),

β) ein Attest über die Belastungs- und Fahrfähigkeit, ausgestellt vom Heimatsstaate,

γ) die Luftschiffahrtskonzession,

δ) den Luftfahrschein für jedes Mitglied der Bemannung,

ε) eine Liste der Passagiere,

ζ) Frachtpapiere,

η) Tagesjournal (log-book),

ϑ) einen Apparat für drahtlose Telegraphie (jedoch als Pflicht nur bei Luftschiffen, die mindestens 10 Passagiere führen).

Privatluftschiffe, welche fremdes Territorium durchqueren, ohne landen zu wollen, müssen die vom durchquerten Staate vorgezeichneten Luftlinien einhalten, und, wenn dazu angehalten, landen.

Privatluftschiffe, welche in einem fremden Staate landen wollen,

dürfen dies nur in einem vom Landungsstaat vorgeschriebenen Lufthafen tun (diese Flughäfen müssen allen Nationen offen sein (Art. 15).

Kein Luftschiff darf Munition, Explosivstoffe, photographische Apparate (außer wenn vom durchquerten Staate erlaubt) oder Gegenstände mit sich führen, deren Besitz oder Transport auch den Staatsbürgern des durchquerten Staats verboten ist (Art. 26ff.).

Die Jurisdiktion über Privatluftschiffe steht jedem durchquerten Staate zu, also insbesondere auch das Recht der Durchsuchung und Prüfung der Papiere, der Bestrafung im Falle der Kontravention gegen die Flugvorschriften (das ist auch die Pflicht jedes durchquerten Staats). Kein Luftschiff darf aber aus dem Grunde beschlagnahmt werden, weil es gegen die Patent- und Markenschutzgesetzgebung des durchquerten Staates verstößt. Im übrigen gelten die Vorschriften des internationalen Privatrechtes.

d) Staatsluftschiffe (Art. 30ff.).

Sie sind entweder militärische oder nichtmilitärische (für Post-, Polizei- und Zollverwaltung).

α) Die militärischen Luftschiffe dürfen einen ausländischen Staat nur mit dessen besonderer Erlaubnis überfliegen, oder in ihm landen. In letzterem Falle genießen sie die sog. Immunität der Kriegsschiffe (s. oben S. 120). Solche Immunität besitzen

β) nicht die nichtmilitärischen Staatsluftschiffe. Auch hier ist Landung und Durchquerung nur mit Erlaubnis des Landungsstaats oder des durchquerten Staats gestattet. Staatsluftschiffe, welche nicht Polizei- und Zollzwecken u. ä. Zwecken dienen, sind wie Privatluftschiffe zu behandeln.

e) Internationale Streitigkeiten, welche sich auf der Grundlage der Konvention ergeben, kommen vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof in Haag (Art. 37), Streitigkeiten, welche aus der Auslegung der Akte entstehen, vor der Internationalen Luftschiffahrtskommission zum Austrage. In dieser sind zwar alle Vertragsstaaten vertreten, aber die alliierten und assoziierten Hauptmächte haben ein vertragsmäßig gesichertes Übergewicht der Stimmen (Art. 35). Die Internationale Luftschiffahrtskommission hat auch alle Verbesserungen der Grundakte zu begutachten. Die Grundakte selbst kann nur mit $^2/_3$ Mehrheit abgeändert werden und muß dann noch von den Staaten ratifiziert werden (Art. 39). Kündigung der Akte seitens jedes Staats wird erst nach Jahresfrist wirksam (Art. 40ff.).

Für Deutschland galten bis zum 1. Januar 1923 eine Reihe von Beschränkungen auf Grund von Art. 313ff. des Vers.FrV. Darunter namentlich das freie Einflugs-, Durchflugs- und Landungsrecht innerhalb des deutschen Staatsgebiets zugunsten der Luftfahrzeuge, welche den Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte gehören. Alle diese Beschränkungen sind vom 1. Januar 1923 (Art. 320 Vers.FrV.) weggefallen. Die namens der a. u. ass. Mächte vom Botschafterrat an Deutschland gerichtete Einladung, der Luftschiffahrtskonvention von 1919

beizutreten, hat Deutschland nicht angenommen. Es wünscht eine Abänderung der Artikel 5 und 35. Art. 5 verbietet in seiner gegenwärtigen Fassung den Vertragsstaaten, den Einflug von Luftfahrzeugen aus Nichtvertragsstaaten zu dulden, würde es also Deutschland unmöglich machen mit seinen nördlichen (skandinavischen) und östlichen (Rußland!) Anliegerstaaten, welche der Luftschiffahrtskonvention vom 13. Oktober 1919 noch nicht beigetreten sind, einen geregelten Luftverkehr zu unterhalten. Art. 35 der Konvention gibt den alliierten und assoziierten Hauptmächten ein fünffaches Stimmrecht in der internationalen Luftschiffahrtskommission, so daß sie in jedem Falle eine Stimme mehr haben, als alle anderen in der Kommission vertretenen Mächte.

§ 19. Die Völkerrechtshandlungen der staatlichen Jurisdiktion.

Literatur: ad II und III. v. Bar, Theorie und Praxis des intern. Privatrechts[2] (1889) II § 48ff.; Hall, Foreign Powers & Jurisdiction (1894) § 14; Cogordan, La nationalité au point de vue des rapports internationaux 1890[2]; Piggott, Nationality & Naturalisation, 2 vols. 1907[2]; Bodmann, AöR. (1897) XII 200ff., 317ff.; Borchard, Diplomatic Protection of Citizens abroad (1915) §§ 4, 5, §§ 228–252, §§ 263–272. — ad IV. Pillet, Principes de droit international privé (1903) ch. VI.; Henriques, The Law of Aliens (1906); Borchard a. a. O. §§ 26–32; Féraud-Giraud, Droit d'expulsion des Étrangers (1889); Langhard, Recht der polit. Fremdenausweisung (1891); Overbeck, Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht (1906); Martini, l'expulsion des Étrangers (1909); Cugnin, L'expulsion des Étrangers, Nancy 1912. — ad V. Lammasch, Auslieferungspflicht und Asylrecht (1887); Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen 2 Bde. 1888 und 1897; Clarke, The Law of extradition 1903[4]; St. Aubin, l'Extradition 2 vols. (1913); Mettgenberg in Hatschek-Strupp, WB. des VöR. und der Diplomatie I (1922) 81ff. Dazu die Aufsätze über Fremdenrecht, Auslieferung und Ausweisung in Fleischmanns WB. St. u. VR. und die sonst im Texte (weiter unten) angeführten Schriftsteller.

I. Die Völkerrechtshandlungen der staatlichen Jurisdiktion im allgemeinen.

Grundsätzlich soll ein Staat innerhalb seines Herrschaftsbereichs jede Jurisdiktionshandlung ausüben, d. h. die Rechtbeziehungen zwischen sich und den seiner Herrschaft Unterworfenen (Staatsbürgern oder domizilierenden Fremden) regeln dürfen, ohne daß das Ausland berechtigt wäre, sich in diese inneren Verhältnisse einzumengen.

Besonders ist dieser Grundsatz auch in der Völkerbundssatzung (Art. 15 VIII) anerkannt, wo die Schranken der Vermittlung des Völkerbundes bei Streitfragen, die zwischen Bundesmitgliedern zu einem Bruche führen können, aufgestellt sind. Der sonst für derartige Fälle vorgeschriebene Bericht des Völkerbundsrates an die Bundesversammlung darf in diesem Falle keinen Vorschlag einer Lösung enthalten. Es sagt nämlich der zitierte Art. 15 VIII VöS.: „Macht eine Partei geltend und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Rechte zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Bericht festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen."

Das Völkerrecht interessieren daraus nur jene Rechtsbeziehungen, welche eine Kollision mit den gleichgearteten Jurisdiktionsrechten

anderer Staaten über ein und dasselbe Individuum möglich machen. Diese sind:

1. Die Feststellung der Staatsangehörigkeit. Wiederholt begegnet man der Meinung, als ob es dabei nur auf den Willen der Staatsgewalt ankäme[1]). Nichts ist irriger als solche Auffassung. Denn die Erteilung der Staatsangehörigkeit ist eine Abgrenzung der Jurisdiktionssphäre eines Staats gegen einen anderen Staat; eine Art geistiger Grenzziehung gegenüber der materiellen, geographischen Grenzscheidung. In unberechtigter Weise diese Grenzziehung vornehmen heißt völkerrechtswidrig handeln.

2. Die Jurisdiktionsbeziehungen, die ein Staat seinen Untertanen gegenüber beansprucht, wenn und trotzdem sie sich im Auslande befinden. Das Kehrbild davon ist:

3. Die Jurisdiktion, die ein Staat gegenüber den Untertanen eines anderen Staats beansprucht, die sich auf seinem, d. i. des ersten Staats, Territorium aufhalten (Fremdenrecht, Auslieferungsrecht).

Diese Jurisdiktionsakte und ihre völkerrechtlichen Schranken wollen wir im folgenden näher betrachten.

II. Die Staatsangehörigkeit.

Die Staatsangehörigkeit verträgt sowohl eine staatsrechtliche wie eine völkerrechtliche Betrachtung. Innerstaatlich kommt der Staatsbürger als Rechtssubjekt in Betracht, völkerrechtlich nicht als Rechtsträger, sondern bloß als Genuß- und Interessenträger. Es gibt kein völkerrechtliches Indigenat, da nur die Staaten Subjekte des Völkerrechts sind (s. oben S. 20). Man kann eine innerstaatliche Staatsangehörigkeit besitzen, die völkerrechtlich bedeutungslos ist (z. B. Gliedstaatsangehörigkeit in Bundesstaaten). Und umgekehrt gibt es eine völkerrechtlich bedeutsame Staatsangehörigkeit, die innerstaatlich nicht bedeutsam ist (z. B. die Staatsangehörigkeit in Schutzgebieten und Kolonien, wo nur die Staatsangehörigkeit des Mutterlandes völkerrechtlich hervortritt, so die Staatsangehörigkeit des brit. Weltreichs, s. mein Brit. u. röm. Weltreich 1921 S. 325). Schließlich gibt es eine völkerrechtlich mißbilligte und nicht anerkannte Staatsangehörigkeit, welche innerstaatlich vollkommen wirksam ist. Denn der Staat ist, wie schon oben hervorgehoben, völkerrechtlich durchaus nicht frei und ungebunden bei Verleihung der innerstaatlichen Staatsangehörigkeit. Nur eine völkerrechtlich durchaus anerkannte Befugnis besitzt der Staat: anzuordnen, ob er die Verleihung der Staatsangehörigkeit auf die Abstammung (jus sanguinis) oder auf den Geburtsort (jus soli) abstellen will, oder auf beide zugleich.

[1]) Z. B. aus neuer Zeit Bodmann a. a. O. S. 206: „Ein Individuum als seinen Angehörigen zu betrachten, ist unbestreitbar das ausschließliche, aus der Souveränität sich ergebende Recht des einzelnen Staates".

Aus der Möglichkeit, das eine oder andere Prinzip zu bevorzugen oder zum ausschließlichen Prinzip zu erheben, ergeben sich die Fälle der doppelten Staatsangehörigkeit und der Staatenlosigkeit (s. darüber besonders Zitelmann im Preuß. Verwaltungsarchiv XX [1911], S. 1ff.). Liegt der Geburtsort des Kindes in einem anderen Staat als dem Heimatsstaat der Eltern und gilt für das Kind in dem einen Staat das jus sanguinis, in dem anderen Staat das jus soli als ausschließliches Prinzip, so ergibt sich doppelte Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit. Doppelte Staatsangehörigkeit tritt ein, wenn jeder der beiden Staaten das Kind für seine Staatsangehörigkeit beansprucht, weil die Voraussetzungen für die Staatsangehörigkeit, die beide Staaten aufstellen, im Kinde verwirklicht sind (im Staate des Geburtsorts gilt jus soli, im Heimatsstaat der Eltern jus sanguinis). Staatenlosigkeit tritt ein, wenn die Voraussetzungen, die beide Staaten für den Erwerb der Staatsangehörigkeit aufstellen, vom Kinde weder in dem einen noch in dem anderen Staate verwirklicht wurden (z. B. im Staate des Geburtsorts gilt jus sanguinis, im Heimatsstaate der Eltern jus soli).

Wir haben hier im Völkerrecht nicht die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit zu behandeln. Das gehört ins Staatsrecht. Im Völkerrecht haben wir nur die Schranken kennen zu lernen, die jedem Staat bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit völkerrechtlich gesetzt sind.

Diese Schranken lassen sich für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit folgendermaßen bestimmen.

1. Jeder Staat ist verpflichtet die Staatenlosigkeit seiner ehemaligen Staatsangehörigen nach Möglichkeit zu verhüten.

2. Jeder Staat soll die Entstehung der doppelten Staatsangehörigkeit verhüten und grundsätzlich niemandem, der eine Staatsangehörigkeit besitzt, die Staatsangehörigkeit aufnötigen.

Das gilt nicht nur im Verhältnis zu einer noch bestehenden Staatsangehörigkeitsbeziehung, sondern auch im Verhältnis zu einer Staatsangehörigkeit, die vor einer Gebietszession bestanden hat. Daß bei einer solchen ein Staatsangehörigkeitswechsel ipso jure eintreten kann, ist oben (s. S. 166) hervorgehoben worden. Aber dem Staatennachfolger steht es keineswegs zu, die zweifellos vor der Zession bestehende Staatsangehörigkeit im Verhältnis zum zedierenden Staat auch vor der Zession als nicht bestehend zu fingieren, wie solches Frankreich bzw. der gemischte deutsch-französische Schiedsgerichtshof in seinem Urteile gelegentlich unter dem Titel einer „virtuellen Staatsangehörigkeit" versucht hat (s. dazu Triepel in den von ihm und Partsch herausg. Abhandlungen zum Friedensvertrage, Heft 1: „Virtuelle Staatsangehörigkeit", Berlin 1921).

3. Kein Staat soll diejenigen Personen, die ihm nun einmal als Staatsbürger zugehören, aus dem Grunde, weil sie ihre Pflichten gegen ihn versäumen der Staatsangehörigkeit für verlustig erklären. Denn er schafft dadurch Staatenlosigkeit und im Falle der Verarmung des so bestraften Individuums, eine Last für dessen Aufenthaltsort. Nur unvollkommen vermögen sog. Repatriierungsverträge[1]) in solchen Fällen das Übel

[1]) Das sind Verträge zwischen Staaten, welche den Zweck verfolgen, Staatenlose, die früher den Vertragsstaaten angehörten, unter Umständen dem Ursprungsstaate

zu beseitigen. Aber auch ohne solche Verträge trifft deshalb in jenen Fällen oder wenn andere Staaten ein Individuum ausweisen, den Heimatsstaat die Pflicht zur Aufnahme (Ergänzung des Verbots der Ausweisung durch den Heimatsstaat).

4. Für die Naturalisation eines Fremden gilt zur Vermeidung von doppelter Staatsangehörigkeit der Satz: die Naturalisation wird völkerrechtlich nur wirksam, wenn der Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit durch freiwilligen Akt einer dazu nach dem Rechte seiner Heimat fähigen Person unter gleichzeitiger Verlegung ihres Domizils nach dem naturalisierenden Staate erfolgt.

a) Durch freiwilligen Akt. Als solcher kommt nur ein öffentlichrechtlicher Akt, nicht ein privatrechtlicher in Betracht (also nicht der Ankauf von liegendem Gut und dgl., wohl aber Anstellung im Staatsdienst). Unzulässig ist die zwangsweise Auferlegung der Staatsangehörigkeit, daher völkerrechtlich wirkungslos.

b) Die Erwerbung der neuen Staatsangehörigkeit muß sich unter gleichzeitiger Domizilverlegung nach dem neuen Staat vollziehen. Doch schafft der Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit ohne das Aufgeben der alten für den Altstaat keine Pflicht auf seine nur unter besonderen Förmlichkeiten erfolgende Entlassung zu verzichten. Denn das Verbot der Doppelstaatlichkeit ist zwar ein wünschenswertes Ziel aber noch kein ausgesprochener Völkerrechtssatz. Noch weniger brauchen sich dritte Staaten daran zu halten, ausgenommen in Konsulargerichtsbezirken (v. Bar a. a. O. I 203).

c) Schließlich gehört zum Staatsangehörigkeitswechsel die Fähigkeit hierzu nach Heimatsrecht. Nur Geschäftsfähigkeit kommt hier in Betracht. Mangel der Fähigkeit aus anderen Gründen wird nicht beachtet. So verhindert z. B. nicht mangelnde Fähigkeit aus einer bereits in einem anderen Staate gültig abgeschlossenen Ehe den Staatsangehörigkeitswechsel der Frau durch eine 2. Verheiratung in einem anderen Staate (Fall Beauffremont 1875/76).

5. Die völkerrechtliche Bedeutung der Naturalisation und Readmission.

a) Die Naturalisation ist ein gerichtlich durch Urkunde vollzogener innerstaatlicher Formalakt, bindet daher an sich nicht einen ausländischen Staat, dessen Gerichte über die Wirksamkeit jenes Formalakts befinden können. Sonst wäre man genötigt jede ausländische Naturali-

zuzuführen, der sie übernehmen muß. Beispiel: Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Italien vom 8. August 1873 Art. 4: „Jeder der vertragenden Teile verpflichtet sich ferner, auf Verlangen des anderen Teiles seine Angehörigen wieder zu übernehmen, auch wenn bereits dieselben die Staatsangehörigkeit nach der inländischen Gesetzgebung verloren haben, sofern sie nicht etwa dem anderen Lande nach dessen eigener Gesetzgebung angehörig geworden sind" (s. Fleischmann VöRQ. Nr. 33, ferner ebendort Nr. 59 Art. 8).

sation als eine ipso jure eintretende Expatriation anzusehen, was schon deshalb unzulässig ist, weil sonst jeder Staat eine noch so völkerrechtswidrige Einbürgerung durch das Ausland seinerseits anerkennen müßte. Deshalb hat der die Naturalisation eines anderen Staats nachprüfende Staat das Recht, jene wegen eines agere in fraudem legis für unwirksam zu erklären.

Nicht so im Bundesstaat: die von dem einen Gliedstaat erteilte Naturalisation darf von dem anderen wegen eines agere in fraudem legis nicht für unwirksam erklärt werden: Preuß. OVG. XIII, 408ff.

Die Naturalisation hat keine rückwirkende Kraft. Soll sie auf vorher im Heimatsstaat begangene Delikte strafaufhebend wirken, so muß dies vertragsmäßig zwischen den Staaten ausgemacht sein (vgl. Art. 2 der sog. Bancroftverträge von 1868)[1]).

b) Die Readmission oder Wiedereinbürgerung. Sie ist, gleichviel ob ein Rechtsanspruch auf sie besteht oder nicht, ein rein innerstaatlicher Akt. Völkerrechtlich wird sie erst bei Beantwortung der Frage, ob Readmission zugelassen werden soll, wenn auch kein längerer Aufenthalt in dem readmittierenden Staate gewählt wird. Die Frage ist zu verneinen, ausgenommen für die Witwe oder geschiedene Ehefrau eines ehemaligen Staatsangehörigen des readmittierenden Staats und für die ehemals als minderjährig aus der Staatsangehörigkeit entlassenen Personen.

6. Die Staatsangehörigkeit juristischer Personen. Das Problem ist: wer bestimmt die Staatsangehörigkeit juristischer Personen. Die Antworten, die auf diese Frage gegeben worden sind, sind mannigfach[2]). Abzulehnen ist der Gesichtspunkt, als ob die Nationalität der Mehrheit der Mitglieder entscheidend sei. Denn diese Ansicht widerspricht dem Wesen der juristischen Personen, welche von der Person der Mitglieder abstrahieren muß. Abzulehnen ist ferner die Auffassung, als ob der Sitz des Betriebes maßgebend sei, denn dieser kann fortwährend wechseln und in Gegenden (unkultivierte bevorzugt) verlegt werden, in denen es entweder keine Staatsgewalt gäbe oder nicht jene, der man unterworfen sein möchte. Maßgebend ist allein der Gesichtspunkt, ob das Gründungsstatut die Zugehörigkeit der juristischen Person zu einem Staate dadurch bestimmt, daß es den Sitz der juristischen Person bestimmt. Kurz gesagt: die Staatszugehörigkeit einer juristischen Person bestimmt sich

[1]) Art. 2: „Ein naturalisierter Angehöriger des einen Teils soll bei etwaiger Rückkehr in das Gebiet des anderen Teils wegen einer, nach den dortigen Gesetzen mit Strafe bedrohten Handlung, welche er vor seiner Auswanderung verübt hat, zur Untersuchung und Strafe gezogen werden können, sofern nicht nach dem bezüglichen Gesetze seines ursprünglichen Vaterlandes Verjährung eingetreten ist".

[2]) Vgl. dazu die neueste Literatur: Pillet, Des personnes morales en droit int. privé 1914 p. 114ff. (wo die ältere Literatur und Rechtsprechung eingehend berücksichtigt ist); A. Pepy, La nationalité des societés 1920; M. E. Cuq, La nationalité des societées 1921 und G. Walker, Intern. Privatrecht, Wien 1921 S. 113ff.

nach dem Sitz derselben zur Zeit der Gründung. Durch Änderung des Sitzes ändert die juristische Person ihre Nationalität und erscheint als rechtliche Auflösung der alten und Gründung einer neuen Gesellschaft nach dem Gesetze des Landes, in dem der neue Sitz liegt.

Neuestens hat der deutsch-französische Schiedsgerichtshof in einem Falle entschieden, daß juristische Personen als Staatsangehörige im Sinne des Art. 304 B. II des Versailler FrV. dann zu gelten hätten, wenn sie von Angehörigen eines der beteiligten Staaten „kontrolliert" werden. Dieses „Kontrolliertwerden" ist von England in seiner Kriegsgesetzgebung zur Unterscheidung des Feindes angeführt worden und verträgt, weil an sich nur negativ gedacht, nicht die positive Verwendung zur Bezeichnung der Staatsangehörigkeit (s. das Nähere: Neumeyer in ZVöR. XII [1922] Heft 3).

III. Staat und Staatsbürger im Auslande (vgl. dazu bes. Borchard § 13; Pitt Cobbett I 213ff.). Jeder Staat hat für seine Staatsbürger, die sich im Auslande aufhalten, Pflichten und Rechte, welche das Völkerrecht anerkennt.

Die Pflichten sind:

a) Die Rückübernahme vom Auslande im Falle der Verarmung,

b) der Schutz der Staatsbürger im Auslande (vgl. Art. 112 II RV.).

Die Rechte sind:

a) Jeder Staat hat das Recht, seine Staatsangehörigen aus der Fremde für den Heeres- und Kriegsdienst aufzurufen. Der Aufenthaltsstaat ist zwar keineswegs verpflichtet, die Rückkehr in diesem Fall zu erleichtern, aber auch nicht berechtigt sie zu verhindern.

b) Jeder Staat kann seinen Staatsangehörigen im Auslande Steuern auferlegen.

c) Jeder Staat kann seine Staatsangehörigen für Verbrechen, die im Auslande von ihnen begangen sind, strafen (vgl. die beschränkenden Voraussetzungen im § 9 StGB., die aber keinen Anspruch auf allgemeine völkerrechtliche Gültigkeit haben), sofern er nicht dadurch die Gebietshoheit eines anderen Staats verletzt.

Freilich: Darüber, wann das letztere zutrifft, ist unter den Gesetzgebungen und unter den Gelehrten des Völkerrechts Streit.

Man blicke einmal auf die Gesetzgebungen der verschiedenen Länder (s. dazu Pitt Cobbett I, 226):

Großbritannien und die Vereinigten Staaten sind vom Territorialitätsprinzip beherrscht, d. h. beschränken ihre Strafhoheit auf die in ihren Gebieten begangenen Handlungen (freilich mit einer Anzahl von Ausnahmen!).

Das zarische Rußland, das Kais. Österreich, Italien, Norwegen u. a. stehen auf dem Personalitätsprinzip, d. h. verfolgen ihre Staatsangehörigen, wo immer diese ein Verbrechen begangen haben. Das zarische Rußland, Mexiko, Griechenland und die Niederlande verfolgen aber auch auf Grund des Schutzprinzips, d. h. wenn gewisse Verbrechen (von wem auch immer) gegen ihre Staatsangehörigen begangen worden sind.

Schließlich stand auch das Kais. Österreich und steht Italien auf dem Standpunkt des sog. Universalitätsprinzips, indem es sogar Straftaten von Aus-

ländern, begangen im Auslande, straft, sofern diese Übeltäter in ihre Gewalt kommen und ein Anerbieten zur Auslieferung seitens dieser Staaten vom Staate des forum delicti commissi abgelehnt wurde.

Vom Standpunkt der völkerr. Theorie läßt sich nur folgendes sagen: Die Strafhoheit jedes Staats über seine Staatsangehörigen und sonst durch Domizil Zugehörigen, reicht soweit, als sie nicht auf die Gebietshoheit eines anderen Staats stößt. Dies ist jedenfalls bei Delikten der Fall, die von Ausländern im Auslande begangen werden, sofern nicht der Angriff gegen die Existenz des Staats gerichtet ist[1]), der sie verfolgen will und in seine Gewalt bekommen hat.

Die Strafhoheit findet ferner keine Schranke an Gebieten, die wüst daliegen oder keine zivilisierte Ordnung der Justiz geschaffen haben.

Sie findet jedenfalls eine Schranke an der bereits betätigten oder unmittelbar zu betätigenden Strafgewalt eines anderen Staates, der aber nur der Staat des forum delicti commissi sein kann.

(Zur Frage noch bes.: v. Martitz, Intern. Rechtshilfe in Strafsachen 109ff.; v. Bar, Lehrb. des Intern. Privat- und Strafrechts 1892, S. 208ff.).

IV. Das Fremdenrecht.

Das moderne Fremdenrecht steht unter dem Einfluß zweier, einander widersprechender Tendenzen: auf der einen Seite steht der Grundsatz, daß der Staat den Fremden gegenüber niemals auf seine Ausweisungshoheit etwa zugunsten eines anderen Staats verzichten könnte, denn dadurch verlöre er einen Teil seiner Staatseigenschaft (so von Bar im Annuaire de l'Institut de droit int. XI, S. 296). Auf der anderen Seite bringen es die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gegenwart mit sich, daß der Staat auf den Zuzug von Fremden in hohem Maße angewiesen ist. Dabei ist nicht jener Zustrom Fremder allein in Betracht zu ziehen, der aus Gründen des Vergnügens ins Ausland geht, sondern noch mehr jener, der alljährlich zu bestimmter Zeit, ähnlich wie die Heringszüge, fremde Länder aufsucht, weil er das Ausland und das Ausland ihn braucht. Es ist eben daß Charakteristische der modernen Entwicklung, daß sie die höheren Lagen ihrer Wirtschaftskultur ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehält, hingegen die niederen den Ausländern offenläßt. Dies steigert sich im Verhältnis zur Blüte der eigenen Wirtschaft immer mehr. Die niederen Dienste werden Ausländern notwendig überlassen, weil die Inländer in höhere Wirtschaftskreise gezogen sind und die niederen Dienste nicht mehr leisten wollen. Gerade diese Abhängigkeit jedes Staates, namentlich des Staats mit höherer Wirtschaftsentwicklung, vom Ausland bringt das Fremdenrecht, das aus dem ersten Grunde vorwiegend Staatsrecht ist, unter die Kontrolle des Völkerrechts.

Das Völkerrecht fordert für die Rechtsstellung der Fremden, daß sie alle bürgerlichen Rechte (einschließlich der Grundrechte, ausschließlich der Niederlassungsfreiheit) besitzen, daß ihnen aber der Genuß der politischen Rechte (Wahlrechte, Amtsanstellung usw.) versagt werde.

[1]) Sog. Staatsverbrechen.

So einig man im Prinzip darüber ist, so wenig erscheint die Rechtsgrundlage gesichert. Verfehlt ist es, das Fremdenrecht bloß als „äußeres" Staatsrecht anzusehen und jeden Staat darüber entscheiden zu lassen, was er als Fremdenrecht bieten will. Vielmehr muß man sich nach einer völkerrechtlichen Grundlage umsehen. Angesehene Schriftsteller (darunter Pillet a. a. O.) haben diesen Rechtsgrund in dem sog. Grundrecht auf internationalen Verkehr erblickt. Aber mit Recht wird die Annahme eines solchen abgelehnt (so von Westlake I[2] 217, Oppenheim I[2] 255ff.). Wenn dies Grundrecht bestünde: wozu werden dann noch die besonderen Post-, Handels- und Niederlassungsverträge geschlossen? Dazu besteht ein zweifelloses Abweisungsrecht und ein beinahe schrankenloses Ausweisungsrecht gegenüber Fremden. Wie soll dies zum „Grundrecht auf internationalem Verkehr" stimmen? Nein, die völkerrechtliche Grundlage des Fremdenrechts kann nur ein anderes Grundrecht des Völkerrechts sein, nämlich das Grundrecht der Staaten auf Gleichheit. Schon Grotius hat dies erkannt, wenn er (Buch II Kap. 2 § XXII) sagt: „Das gemeine Recht zu Handlungen, welches auf Voraussetzung beruht, betrifft die Fälle, wo ein Volk den Fremden überhaupt etwas gestattet; denn wenn dann ein Volk ausgenommen wird, so geschieht diesem damit Unrecht. Wird z. B. den Fremden gestattet, überall zu jagen, zu fischen, Vögel zu fangen, Perlen zu suchen, durch Testament zu erwerben und zu verkaufen und Ehen zu schließen, auch wenn kein Mangel an Frauen vorhanden ist, so darf dies nicht ausnahmsweise einem Volke versagt werden; es müßte denn ein Unrecht begangen haben. . . ."

Da nun tatsächlich (nicht rechtlich) jeder Staat Fremde zulassen muß, weil er ihrer und des internationalen Verkehrs nicht entraten kann, so darf er ohne Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Staaten, die Angehörigen eines Staates nicht ausschließen. Theoretisch betrachtet könnte er sich also auf den Standpunkt stellen, sich von dem Ausland durch eine Art chinesische Mauer abzuschließen. Faktisch kann er dies nicht, folglich muß er auch rechtlich Angehörige aller Nationen zulassen, falls er überhaupt Fremde bei sich duldet. Das fordert das Grundrecht der Gleichheit, das die Staaten im Verhältnis untereinander beanspruchen können. Dieses Grundrecht auf Gleichheit und gleiche Behandlung ist aber auch die untere Grenze dafür, wieweit der Staat in der rechtlichen Beschränkung der Fremden gehen darf. Aus ihm folgt, daß jeder Fremde den Anspruch auf Anerkennung als Rechtssubjekt hat. Da alle Staaten ihre Staatsangehörigen als Rechtssubjekte behandeln, so kann ein Staat nicht unter dies Minimum von Rechten auch Fremden gegenüber hinuntergehen, wenn er überhaupt Fremden bei sich Zutritt und Niederlassung gestattet. Mit der Anerkennung dieses Minimums von Rechtsstellung ist der freie Genuß aller bürgerlichen Rechte seitens des Fremden gegeben. Freilich hat auch dieses seine Schranken. Kein Staat braucht hierbei auf seine eigene Sicherheit zu verzichten. Fordert diese z. B. die Einschränkung des Grunderwerbs seitens Fremder oder des Erwerbs von Schiffsanteilen in der Handelsflotte, so ist eine Beschränkung der Fremden nach dieser Richtung zulässig. Die obere Grenze, welche für jeden Staat bei Bestimmung des Fremdenrechts gegeben ist, liegt darin, daß er den Fremden ihre Rechtsstellung nur als Fremden geben darf, will er nicht das bestehende Rechtsband zwischen diesen und ihrem Heimatsstaat zerschneiden. Das darf er völkerrechtlich nicht, also darf er den Fremden nur eine Rechtsstellung als Fremde zuweisen. D. h. es muß zwischen ihrer Stellung und der seiner Staatsangehörigen ein Unterschied bestehen bleiben. Es darf also kein Staat von den Fremden die Erfüllung des Heeresdienstes fordern, wie von seinen Staatsangehörigen, er darf von

ihnen nicht Kriegsleistungen oder Zwangsdienste überhaupt verlangen. Er darf schließlich nicht ihnen politische Rechte gewähren oder gar aufoktroyieren (wie z. B. Italien Österreichern aus dem Trentino 1911 im Wahlgesetz Wahlrechte gab, oder Rumänien den Siebenbürgern während des Weltkrieges). Auch das hat schon Grotius gesehen, wenn er (Buch II Kap. 2 § XVI) sagt: „Aber selbst ein dauernder Aufenthalt darf den Fremden, welche aus ihrer Heimat vertrieben, um Aufnahme bitten, nicht abgeschlagen werden, sobald sie sich den bestehenden Staatsgewalten und Einrichtungen für die öffentliche Ruhe unterwerfen. . . . So nahmen die Äolier die Colophonier auf, die Rhodier den Phorbanus mit seinen Genossen, Ceres die Mulier, die Lacedämonier die Minyer. . . . Von denselben Minyern sagt Herodot richtig, daß sie mit ihrem Verlangen nach einem Anteil an der Staatsgewalt im Unrecht gewesen und getan, was sie nicht gesollt hätten. . . ."

Daß die Niederlassungsfreiheit der Fremden beschränkt werden darf, ist ein völkerrechtlich allgemein anerkannter Grundsatz. Die Beschränkungen äußern sich in der Abweisung und in der Ausweisung von Fremden.

1. Die Abweisung von Fremden.

Jeder Staat kann gewisse Kategorien von Fremden aus sozialpolitischen, moralischen und sanitären Gründen von sich abweisen, ehe sie sein Gebiet betreten. Aus Gründen der Rassenzugehörigkeit darf die Abweisung ebensowenig erfolgen, wie aus dem Grunde der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Auslandsstaate. Als Rußland unter dem Zarentum jüdische Bürger der Vereinigten Staaten abwies, führte dies im Wege der Repressalien zur Aufhebung des amerikanisch-russischen Vertrags von 1832.

2. Die Ausweisung von Fremden.

Sie darf nicht eine versteckte Auslieferung sein. (Über die Unterschiede s. unter V.). Es muß deshalb bei der Ausweisung gestattet sein jede beliebige Grenze aufzusuchen, nicht etwa bloß diejenige, wo die einem ausländischen Exilanten auflauernden Häscher des Auslandes sich befinden.

Motive der Arbeiterpolitik dürfen kein Grund zur Ausweisung sein[1]). Ausweisung zur Durchsetzung von Privatinteressen ist unzulässig. Die Ausweisung soll der interessierten Regierung (Heimatsstaat!) angezeigt werden. Die oft erhobene Forderung, daß die Staaten gegen eine als unberechtigt angesehene Ausweisung der Rechtsweg offen lassen, wird von keinem der Großstaaten erfüllt und ist an sich auch unerfüllbar, sofern die sog. politische Ausweisung (im Gegensatz zur administrativen) in Betracht kommt, d. h. die Ausweisung aus Rücksicht auf das eigene internationale Verhältnis zu den Nachbarstaaten oder auf die eigene Staatssicherheit. Denn die Gründe, die hierfür maßgebend sein können, sind

[1]) Z. B. das Verbot des Zuzugs der sog. gelben Gefahr nach den Vereinigten Staaten, Australien u. a. m.

nicht immer Rechtsgründe, sondern Gründe der politischen Zweckmäßigkeit.

Ein Staat kann auch aus Gründen des nachbarlichen Verkehrs dazu verpflichtet sein, Fremde, die gegen einen Nachbarstaat konspirieren, des Landes zu verweisen. Die Schweiz kam öfters in diese Lage.

Beispiele (nach Cugnin a. a. O. 12f.): Am Ausgange des 18. Jahrh. protestierte die französische Republik gegen das den sog. Emigranten gewährte Asyl im Auslande, die von hier aus die Konterrevolution vorbereiteten. Preußen erhob Protest gegen das von der Schweiz den Polen gewährte Asyl (1834), im Jahre 1889 anläßlich der Affaire Wohlgemuth. Das Kaiserliche Frankreich erhob 1852 bei der Schweiz (erfolglos) Protest gegen das französischen Exilanten gewährte Asyl, ebenso 1856 bei Belgien aus dem gleichen Anlasse.

Ist von einem Staate im Handels- und Niederlassungsverträge die Gleichstellung der Fremden mit den eigenen Staatsbürgern zugesichert, so bezieht sich dies, wenn nicht ausdrücklich vereinbart, nicht auf die sog. politische Ausweisung.

V. Die Auslieferung.

1. Begriff und Rechtsgrund.

Darunter versteht man die Herausgabe eines einer Straftat beschuldigten oder überführten Individuums durch den Aufenthaltsstaat an denjenigen Staat, der zur Aburteilung oder Strafvollstreckung an jenem Individuum kompetent ist, d. i. gewöhnlich der Begehungsstaat.

Die Auslieferung ist von der Ausweisung dadurch unterschieden, daß letztere ein Verwaltungsakt ist, erstere ein vertragsmäßiger Schritt der Rechtspflege. Ein anderer, wenn auch nicht durchschlagender Unterschied ist, daß erstere gewöhnlich auf einem Vertrag beruht, letztere nicht. Der Unterschied ist deshalb nicht durchschlagend, weil es auch Auslieferungen gibt, die nicht auf einem Vertrage oder einer vertragsmäßigen Rechtspflicht beruhen.

Schon seit den Tagen von Hugo Grotius und Pufendorf streitet man über die Rechtsgrundlage des Auslieferungsrechts. Während Hugo Grotius (De jure belli ac pacis II, 21 § 4) die Auslieferung als eine selbst durch Krieg erzwingbare Rechtspflicht ansah, wollte Pufendorf (de jure naturali et gentium VIII, 6 § 12 in Verb. mit de officio hominis et civis juxta legem naturalem II c. 16) die Auslieferungspflicht nur durch Vertrag gegeben sein lassen. Seit der Zeit behaupten manche eine wohl nur auf Naturrecht ruhende Auslieferungspflicht, während andere solche Rechtspflicht leugnen und nur eine moralische Pflicht zur außervertragsmäßigen Auslieferung anerkennen. Beide Parteien haben unrecht. Die Wahrheit liegt, wie gewöhnlich, in der Mitte:

Die außervertragsmäßige Auslieferung ruht nicht auf einer Rechtspflicht, sondern auf einer durch völkerrechtliche Konventionalregeln gegebenen Pflicht[1]), die ihre Wurzel, wie auch sonst (s. oben S. 38), in einem Organisationsparallelismus der Kulturstaaten haben.

[1]) Der beste Beleg dafür ist die Auslieferung auf Grund sog. Erklärung der Gegenseitigkeit ohne Vertrag. Ein Staat liefert dem anderen einen Übeltäter aus, ohne ver-

Dieser Organisationsparallelismus ist durch die analog eingerichteten Justizorganisationen der Strafrechtspflege für die überall gleichartig gewerteten und geschätzten Rechtsgüter gegeben. Da sowohl die außervertragsmäßige wie die vertragsmäßige Auslieferung nur soweit reicht als der Organisationsparallelismus reicht, so ergeben sich daraus folgende Rechtssätze:

I) Ausgeliefert wird nicht wegen politischer Delikte. Denn diese sind als rechtswidrige Angriffe auf die Politeia (die Staatsverfassung), bzw. auf deren unmittelbare Staatsorgane in der Absicht solcher Einwirkung auf die Politeia, anzusehen. Die Staatsverfassungen sind aber verschieden, hier fehlt der Organisationsparallelismus, weil das durch die Justiz zu schützende Rechtsgut nach Ort und Zeit verschieden ist.

Über den Begriff des politischen Delikts besteht große Meinungsverschiedenheit (dazu St. Aubin I, 406ff.). Zunächst schon bezüglich der sog. einfachen politischen Delikte, bei denen der politische Charakter ausschließlich vorwaltet. Da gibt es eine objektive und eine subjektive Theorie: die letztere läßt das Motiv der Tat entscheidend sein, während die erstere das Objekt des deliktischen Angriffs maßgeblich sein läßt. Die letztere ist oben vorgetragen worden.

Bei den sog. zusammengesetzten Delikten, wo der Tatbestand neben einem gewissen politischen Anstrich auch die Züge eines gemeinen Verbrechens hat, unterscheidet die französische Theorie mit Vorliebe komplexe und konnexe Delikte. Bei den ersteren handelt es sich um Idealkonkurrenz, bei den letzteren um fortgesetzte Delikte. Die französ. Theorie läßt bei beiden die Auslieferung nicht zu. Ebensowenig, wie diese Theorie, befriedigen die Regeln von Oxford (1882) und von Genf (1892) des Institut de droit international, von denen die ersteren die „Gebräuche der Krieges" zur analogen Anwendung heranziehen, die letzteren die französ. Theorie der komplexen und konnexen Delikte und deren Immunität gegen Auslieferung (ausgenommen gewisse Verbrechen, wie Giftmord, Verstümmelung u. a. m.) übernehmen. Auch die deutschen Auslieferungsverträge seit Mitte des 19. Jahrh. haben die Theorie der konnexen Delikte übernommen. Vgl. z. B. Art. VI Satz 2 des badisch-französischen, noch heute geltenden Auslieferungsvertrags vom 27. Juni 1844: „Es wird ausdrücklich ausbedungen, daß der Angeschuldigte, dessen Auslieferung zugestanden worden, in keinem Fall wegen eines vor der Auslieferung begangenen politischen Vergehens oder wegen einer mit einem solchen Vergehen in Verbindung stehenden Handlung in Untersuchung genommen oder bestraft werden soll" (vgl. auch Art. VI des deutsch-span. Auslieferungsvertrags von 1878 u. a. m.).

Die m. E. allein richtige Auffassung ist diejenige, welche (vorgetragen von Ortolan, Elém. de droit pénal, I Nr. 725; Billot, Traité de l'extradition, p. 104 u. a.) dahin geht, daß bei einem solchen zusammengesetzten Delikte die Auslieferung von dem vorwiegenden Charakter des Delikts als eines gemeinen Delikts abhängig sei.

Die Rückkehr zur Regel der Auslieferung tritt bei gewissen politischen Delikten ein, deren Angriff dem Staatsoberhaupt gilt. Es ist die in den meisten Auslieferungsverträgen uns begegnende sog. belgische

tragsmäßig verpflichtet zu sein, nur unter der ausdrücklich erklärten Voraussetzung, daß der andere Staat in Zukunft bei gleichem Anlasse (derselben Übeltat) ausliefern werde. 1908 fand z. B. eine solche Déclaration de réciprocité zwischen Frankreich und einem der beiden Fürstentümer Reuß statt (St. Aubin I 40[1]).

Attentatsklausel (weil sie in dem belgischen Gesetze vom 22. März 1856 zuerst enthalten war).

Über die Vorgeschichte dieser Klausel im belg. Recht (Fall Jacquin) siehe Mettgenberg in Hatschek-Strupp, Wörterbuch des VöR. und der Dipl. I, 77ff.; vgl. ihre Form im deutsch-belg. Auslieferungsvertrag vom 24. Dezember 1874 Art. VI[2]: „Der Angriff gegen das Oberhaupt einer fremden Regierung oder gegen Mitglieder seiner Familie soll weder als politisches Vergehen, noch als mit einem solchen in Zusammenhang stehend angesehen werden, wenn dieser Angriff den Tatbestand des Totschlags, Mordes oder Giftmordes bildet."

In neuerer Zeit sind die Bemühungen zu vermerken, die sog. antisozialen Verbrechen der Anarchisten[1]) von der Nichtauslieferung auszunehmen.

Die ratio hierfür liegt aber in der Tatsache, daß diese Delikte sich nicht etwa bloß gegen diese oder jene Staatsform, sondern gegen den Staat überhaupt und gegen Institute der staatlichen Gesellschaft richten, die überall als Rechtsgüter anerkannt werden (vgl. Diena a. a. O. 306ff.). Einzelne Verträge wie z. B. der zwischen dem Deutschen Reich und Paraguay vom 26. November 1909 (RGBl. 1915 S. 571), dem Osmanischen Reich vom 11. Januar 1917 (RGBl. 1918 S. 264 Art. 3 II); der zwischen Spanien und Kuba vom 16. Juli 1906 (Art. 4); zwischen Frankreich und Österr.-Ungarn, Belgien, Spanien, Italien, Luxemburg, der Schweiz; zwischen Spanien und Monaco; Österr.-Ungarn und Belgien; Italien und Spanien, Schweiz (s. St. Aubin I, 438[4]) enthalten eine dahingehende Klausel. Das Institut de droit int. hat sich im Jahre 1892 (Annuaire II, 167) im gleichen Sinne ausgesprochen.

II) Ebenfalls wegen Mangels von Organisationsparallelismus sind, bei der Verschiedenheit der Staaten in bezug auf Heeresverfassung und Zolleinrichtungen, Delikte gegen die Wehr- und Zollvorschriften, gegen die Auslieferung geschützt.

III) Auch die sog. Polizeigüter im Gegensatz zu den Rechtsgütern (s. mein Lehrb. d. D. u. Pr. VR.[2] S. 152) wechseln nicht bloß nach Staaten sondern sogar innerhalb eines Staates nach Ort und Zeit. Deshalb wird wegen sog. Übertretungen, die meist Polizeiübertretungen sind, nicht ausgeliefert.

Die von dem Träger der Staatsgewalt ausgeübte Freiheit zum Abschlusse von Auslieferungsverträgen bzw. das Recht auf Auslieferung ohne Vertrag kann durch ein sog. Auslieferungsgesetz beschränkt werden[2]).

Solche Gesetze sind in England, Belgien, Norwegen, den Niederlanden, Luxemburg, der Schweiz, Schweden und Griechenland vorhanden. Auch für das Deutsche Reich wird ein solches vorbereitet (Reichsjustizminister Radbruch in der Sitzung des Reichstags vom 23. Februar 1922 S. 6043 A).

Die Bestrebungen in den Kulturstaaten gehen schon auf die Verhandlungen in der französ. Konstituante von 1791 zurück, die am 19. Februar 1791 beschloß: „L'Assemblée nationale décrète que le comité de constitution se réunit incessament au comité diplomatique pour proposer une loi sur l'extradition réciproque des prévenus de certains crimes entre la France et les autres nations de l'Europe..." Trotz dieser frühen Ansätze ist in Frankreich bis jetzt kein Gesetz ergangen.

[1]) Vgl. dazu bes.: Diena, Les délits anarchistes et l'extradition 1895.

[2]) Zur Frage des Auslieferungsgesetzes bes. St. Aubin I 137ff. und Frank, Der Kampf um ein deutsches Auslieferungsgesetz 1905; Derselbe. Wesen und Tragweite der Auslieferungsgesetze (1919) in der Festgabe für O. Liebmann S. 139.

Die Einengung der Exekutive besteht in folgendem:

a) gegenüber dem Parlament: es darf nach Erlaß eines Gesetzes die Exekutive nicht außervertragsmäßige Auslieferung gewähren und vertragsmäßige nur wegen der im Gesetze genannten Delikte;

b) gegenüber dem Auszuliefernden, insofern sein subjektives Recht auf Freiheit vor Festnahme u. dgl. besser gewahrt wird, insbes.: durch Einrichtung eines Gerichts, vor welchem der Auszuliefernde Einwendungen gegen seine Auslieferung erheben darf.

2. Das Auslieferungsrecht.

Die vom Völkerrecht aufgestellten Grundsätze, welche die Völkerrechtshandlung der Auslieferung beschränken, bilden das sog. materielle und formelle Auslieferungsrecht. Das erstere gibt dem um Auslieferung ersuchten Staate diejenigen Einwendungen an die Hand, welche ihn zur Versagung der Auslieferung, die ja an sich eine Einschränkung seiner Strafhoheit bedeutet, ermächtigen. Das letztere betrifft die vom Völkerrecht für das Auslieferungsverfahren aufgestellten Grundsätze.

1) Das materielle Auslieferungsrecht.

Ein Staat ist nicht verpflichtet die Auslieferung seiner Staatsangehörigen vorzunehmen.

Der Satz ist keineswegs, wie Mettgenberg a. a. O. 84 annimmt, „echt deutschen Ursprungs", sondern von Frankreich zuerst schon seit 1814 praktiziert. Im Deutschen Reich ist er jetzt in der RV. Art. 112 III verankert (vorher schon § 9 StGB.). In angelsächsischen Ländern gilt er selbst heute noch nicht (s. Hyde in AJIL VIII 497).

Es gilt ferner im Verhältnis vom ersuchenden und ersuchten Staat das Prinzip der identischen Norm.

Dies besagt, daß eine Straftat nur dann zur Auslieferung verpflichtet, wenn sie nicht bloß in dem vertragsmäßig vereinbarten Verbrechensverzeichnis genannt ist, sondern sowohl nach dem Rechte des ersuchten, wie des ersuchenden Staats strafbar ist. Ist sie z. B. nach dem Recht des ersuchten Staats verjährt, so tritt die Auslieferung nicht ein.

Die strafbare Handlung muß ferner im Gebiet des ersuchenden Staats begangen sein.

Es wird nicht ausgeliefert, wenn im ersuchten Staate wegen des Delikts, das zur Auslieferung Anlaß geben soll, ein Strafverfahren anhängig ist oder schon durchgeführt ist.

Ersuchen mehrere Staaten um Auslieferung, dann hat der ersuchte Staat die Wahl, welchem Staate er ausliefern will.

Änderungen der Strafgesetzgebung oder der Prozeß- wie Gerichtsorganisationsgesetze im ersuchenden oder ersuchten Staate haben keine Rückwirkung auf bereits abgeschlossene Auslieferungsverträge, da die innerstaatliche Gesetzgebung grundsätzlich nicht auf vorher abgeschlossene internationale Verträge Einfluß hat (s. mein D. u. Pr. Staatsrecht I S. 81 Unrichtig Mettenberg a. a. O. 83f.).

Dagegen ist eine andere Art der Rückwirkung völkerrechtlich zu-

gelassen, nämlich die der Verträge selbst: da aus dem Auslieferungsvertrag nur Rechte der Staaten, nicht Rechte der Ausgelieferten entstehen, hat er kein sog. Asylrecht. Er verfällt daher der Auslieferung auch dann, wenn er sich vor Abschluß des Auslieferungsvertrags in das Gebiet des ersuchten Staats begeben hat.

Der Krieg hebt die Auslieferungsverträge nicht auf, sondern suspendiert sie. So haben auch die von deutschen Staaten mit Frankreich abgeschlossenen Auslieferungsverträge 2 Kriege mit Frankreich überlebt (den von 1870/1 und den Weltkrieg).

II) Das formelle Auslieferungsrecht.

Kompetent zur Stellung des Auslieferungsbegehrens ist die Exekutive des ersuchenden Staats. In Bundesstaaten, in welchen gewöhnlich die Auslieferungsgesetzgebung Sache der Zentralgewalt ist, kann, wie z. B. im Deutschen Reich, dennoch die Stellung des Auslieferungsbegehrens Sache der Einzelstaaten bleiben.

Kompetent zur Erfüllung des Auslieferungsbegehrens ist entweder die Exekutive (so gewöhnlich nach deutschem Recht) oder die Exekutive nach Anhörung eines richterlichen Gutachtens (so in Belgien) oder das Gericht (so nach englischem Recht und dem Rechte der Vereinigten Staaten).

Das Auslieferungsverfahren ist von dem Grundsatz der Spezialität beherrscht: der ersuchende Staat übernimmt auf Grund der gewährten Auslieferung die völkerrechtliche Verpflichtung, die ausgelieferte Person nur wegen des Deliktes zu bestrafen, wegen dessen die Auslieferung begehrt und erfolgt ist.[1])

Die Verpflichtung ist eine völkerrechtliche, d. h. eine nicht dem Ausgelieferten, sondern nur dem ersuchten Staate gegenüber begründete. So sagt mit Recht das Reichsgericht (RGSt. XLI, 274): „Die Auslieferung des flüchtigen Missetäters ist eine Angelegenheit, die lediglich zwischen den beiden über die Auslieferung verhandelnden Staaten zur Entscheidung steht. Die auszuliefernde Person selbst stellt dabei nur den Gegenstand der Verhandlungen dar."

Daraus folgt, daß dem Ausgelieferten kein Recht vor dem erkennenden Gericht zusteht, die Verletzung des Prinzips der Spezialität geltend zu machen. Auf der anderen Seite hindert nichts den Staat, in einem Auslieferungsgesetz ein solches Recht des Ausgelieferten innerstaatlich aufzustellen. Es ist nur völkerrechtlich keine Schranke des Auslieferungsverfahrens.

Der Grundsatz der Spezialität verliert in dem Augenblick seine Be-

[1]) Doch kommen auch Ausdehnungen des Grundsatzes in Verträgen vor. So bestimmt z. B. der zwischen der Union und den Niederlanden abgeschlossene Auslieferungsvertrag von 1887 (Art. IV), daß der Grundsatz der Spezialität gewahrt sei, wenn die Aburteilung wegen eines anderen Delikts erfolgt, sofern nur dieses in der vertragsmäßigen Verbrechensliste angeführt ist.

deutung, wenn der Ausgelieferte nach Ablauf der für die völlige Erledigung des Strafverfahrens notwendigen Zeit im Lande des ersuchenden Staats weiter bleibt. Das freie Geleit, das ihm für die Zwecke der Strafverhandlung wegen des Auslieferungsdeliktes zugebilligt ist, erlischt durch Zeitablauf.

Die Kosten des Auslieferungsverfahrens trägt heute jeder Staat, sofern sie auf seinem Gebiet entstanden sind, nicht mehr wie früher, bloß der ersuchende Staat.

Ist wegen Irrtmus der Organe des Aufenthaltsstaats ohne vorherige Antragstellung oder sonst grundlos die Auslieferung erfolgt, so besteht keine internationale Rechtspflicht des Staats, dem ausgeliefert wurde, den Ausgelieferten dem Aufenthaltsstaate wieder zuzuführen.

So hat der internationale Schiedshof im Haag am 24. Februar 1911 im Savarkarfalle entschieden (Werk vom Haag III 65ff.): Savarkar, ein Angehöriger von Britisch-Indien, der des Hochverrats und der Beihilfe zum Morde beschuldigt war, sollte auf dem britischen Schiff ‚Morea' nach Indien zur Hauptverhandlung geführt werden. Auf der Hinreise entzog er sich im Hafen von Marseilles durch Flucht der englischen Bewachung. Ein französischer Polizeischutzmann nahm ihn jedoch fest und lieferte ihn in Unkenntnis der Rechtslage, die zur Auslieferung nicht verpflichtete, kurzwegs und ohne weitere Formalitäten den englischen Wächtern auf der ‚Morea' aus. Frankreich verlangte Restitution des Übeltäters, weil die Auslieferung zu Unrecht erfolgt sei. Darauf entschied der Schiedshof wie oben gesagt.

III. Abschnitt.

Die Völkerrechtsgeschäfte.

§ 20. Die völkerrechtlichen Verträge.

Literatur außer den Lehrbüchern des Völkerrechts noch besonders: E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen 1874; Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quelle des Völkerrechts 1877; Georg Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge 1880; Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge 1890; Nippold, Der völkerr. Vertrag 1894; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899) S. 92ff.; van Eysinga, Proeve eener inleidning tot het Nederlandsch Tractatenrecht, s'Gravenhage 1906; Anzilotti in Ri. di dir. int. V (1910) p. 3 f.; Donati, I trattati internazionali nel diritto constitutionale I (1906); Schoen in ZVöR. V 400ff.; Satow, Diplomatic Practice II §§ 498—534 und §§ 606—612; C. Phillipson Termination of War & Treaties of Peace, London 1916; Roxburgh, International Conventions & Third States 1917; Erich Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus 1911; Salvioli, I terzi Stati nel diritto internazionale in Ri. di dir. int. XII (1918) 229ff.

I. Begriff und Einteilung.

Unter völkerrechtlichen Verträgen verstehen wir jene Verträge zwischen zwei oder mehreren Staaten, welche auf die Schaffung, Veränderung oder Aufhebung von Rechten und Rechtspflichten gehen.

Es müssen Verträge zwischen Staaten sein. Daher sind keine völker-

rechtlichen Verträge die zwischen Dynastien, sofern es sich um ihre Familienangelegenheiten handelt (s. oben S. 19). Wohl aber sind internationale Verträge diejenigen, welche die Fisci zweier Staaten eingehen. Die Lehrmeinung (Liszt), welche hier nur unsere Kategorie ausschließen will, überträgt die Gegenüberstellung von Staat und Fiskus, die für das innerstaatliche Recht ihren guten Sinn hat (s. mein Lehrbuch des D. u Pr. Verw.R.[2] S. 40ff.), ungerechtfertigterweise auf das Völkerrecht, wo die beiden Funktionen des Fiskus, welche im inneren Staatsrecht die Trennung von Justiz und Verwaltung fördern sollen, keinen Zweck haben.

Es müssen Verträge sein, welche auf die Gestaltung oder Umgestaltung von Rechten und Rechtspflichten gehen. Daraus ergibt sich, daß auszuscheiden sind die intern. Vereinbarungen (s. oben S. 9f.), die nicht auf die Schaffung subjektiver Rechte, sondern auf die Ergänzung oder Abänderung objektiver Rechte gerichtet sind.

Die internationalen Verträge kann man in zwei sich kreuzende Gruppenpaare einteilen:

Entweder sind es politische oder soziale oder Verwaltungsverträge. Jede dieser Gruppe kann wieder in Gesellschafts- oder Dispositiv-(Einzelgeschäfts-)verträge eingeteilt werden. Die letzteren beziehen sich auf ein Einzelgeschäft und erlöschen mit seiner Abwicklung. Die ersteren haben jedoch ein besonderes Zusammenarbeiten, das eine geraume Zeit dauert und aus dem eine ganze Reihe von Ansprüchen erwachsen, im Sinne.

Beispiele von politischen Gesellschaftsverträgen sind die Allianzen und Garantien (s. folg. § 21). Beispiele von wirtschaftlichen Gemeinschaftsverträge sind die Meistbegünstigungsverträge (s. folg. § 22). Beispiele für Verwaltungsgesellschaftsverträge sind die intern. Verwaltungsgemeinschaften (s. folg. § 23), denen sich die intern. Spruchgemeinschaften (s. § 24) anschließen werden.

II. Der Zeitpunkt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von Verträgen.

1. Die Theorien.

Die Frage nach diesem Zeitpunkte kann nur vom Völkerrecht beantwortet werden. Wohl zu unterscheiden hiervon ist die Frage, wann nach innerstaatlichem Recht der Vertragsinhalt rechtsverbindlich wird. Diese ist von jener Frage verschieden und für das Staatsrecht eines jeden Landes verschieden zu beantworten. Für die erste Frage sind drei Lösungen vorgeschlagen:

a) unrichtig ist eine Theorie, welche den Zeitpunkt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit mit dem Abschluß des Staatsvertrags durch das Staatshaupt gegeben sein läßt. Denn einen Völkerrechtssatz gibt es nicht, wonach die Staatshäupter eine unbeschränkte Kompetenz zu solchem Abschluß von Verträgen besäßen;

b) unrichtig ist ferner die Theorie, welche dem Staatshaupt die völkerrechtliche Befugnis zum rechtsverbindlichen Abschluß gibt, aber unter der stillschweigenden Resolutivbedingung, daß die Voraussetzungen des inneren Staatsrechts für die Rechtsverbindlichkeit der Verträge erfüllt werden. Denn es ist undenkbar diese, dem inneren Staatsrecht angehörige Bedingung zu einer auch völkerrechtlich maßgebenden zu erheben;

c) unrichtig ist aber auch die Theorie, wonach das Völkerrecht in unserer Frage ein Blankettgesetz wäre, dem zufolge der Zeitpunkt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von dem Staatsrecht jedes Vertragslandes zu bestimmen ist. Das gäbe zunächst eine große Rechtsunsicherheit, weil die Staatsrechtsordnungen in dieser Frage oft auch für die genaueren Kenner nicht eindeutig sind. Am wenigsten darf vom Auslande immer diese Kenntnis erwartet werden. Sodann würde ein Vertrag für jeden der beteiligten Staaten von einem verschiedenen Zeitpunkte an zu laufen beginnen.

Schon das islamische Recht des 9 Jahrhunderts hat dies im Auge, wenn es eine Doppeldatierung der Vertragsurkunde vorschreibt. So sagt der arabische Völkerrechtslehrer Aš-Šaibani (s. meinen „Must'amin" 1919 S. 93): „Eine Zeitangabe soll ja schon — wie wir oben erwähnt haben — im Eingange der Urkunde erfolgen, es wäre denn, daß man darauf zurückkommt am Schlusse der Urkunde wegen ihrer Befestigung. Und es liegt keine andere Absicht zugrunde, als das Verbot des Kampfes in der bestimmten Zeit — und sie beginnen sie (sc. die Zeit) mit dem Zeitpunkte der Vollendung der Vertragsurkunde und ihrer Beurkundung durch Zeugen. Denn wenn die Erwägung des Datums im Eingange der Vertragsurkunde genügte, so könnte oftmals die eine der Parteien Rechtsanspruch erheben, während der Zeit, welche zufällig zwischen dem Beginn und dem Ende der Urkunde verstreicht, und es kommt solches vor. Deswegen wird die Urkunde ausgefertigt gleichfalls durch Erwähnung des Datums."

Aus den oben angeführten Gesichtspunkten geht die Praxis der Staaten auch davon aus, daß, wenn nichts Gegenteiliges oder überhaupt nicht über dem Zeitpunkt der Verbindlichkeit im Vertrage vereinbart ist, dieser Zeitpunkt mit der Auswechslung der Ratifikationsurkunden gegeben ist. Diese Praxis, die einen einheitlichen Zeitpunkt der Rechtsverbindlichkeit für alle Vertragsteile schafft, läßt sich aber nicht bloß durch Zweckmäßigkeitserwägungen, sondern auch theoretisch rechtfertigen:

Jede Staatsverfassung bestimmt rechtsverbindlich die Kompetenz und Bestellung ihrer Organe.

Diese Rechtsverbindlichkeit, die aus dem Rechte jedes Staats folgt, sich selbst zu organisieren, wirkt jedoch nur intra territorium, d. h. für den betreffenden Staat: niemals kann sie für die Völkerrechtsordnung aus eigener Kraft verbindlich sein.

Zu Unrecht behauptet Schoen a. a. O. 405: „Dieser Satz (nämlich daß die Verfassung einer juristischen Person die Bestellung und Kompetenz ihrer Organe mit Rechtswirkung gegen Dritte vornimmt), der nicht gefunden wird aus

positiven Normierungen des innerstaatlichen Rechts, sondern aus dem Wesen der juristischen Person, muß auch gelten für den Staat selbst im Verhältnis zu anderen Staaten, als juristische Person des Völkerrechts . . .“ Denn „aus dem Wesen der juristischen Person“ kann ein für alle Rechtsordnungen maßgebendes Recht nicht deduziert werden. Das ist überpositives „Naturrecht“. Es gibt Rechtsordnungen wie z. B. die englische (s. mein Engl. StR. I § 11f.), welche den Staat überhaupt nicht als juristische Person organisieren.

Um nun einem von der innerstaatlichen Rechtsordnung bestellten Organ extra territorium Wirksamkeit und rechtsverbindliches Wollen zuzuschreiben, dazu ist ein Völkerrechtssatz nötig und da ist für Verträge der Satz gegeben:

Die Ratifikation durch das kompetente Organ (als welches im Völkerrechtsverkehr das Staatshaupt gilt, wenn nicht ein anderes Organ durch die Staatsrechtsordnung eines Staats bestimmt ist) hat die Aufgabe, dem anderen Vertragsteile zu garantieren und zu bezeugen, daß die staatsrechtlichen Erfordernisse des eigenen Landes für die Wirksamkeit eines Vertrages erfüllt seien.

2. Die Ratifikation hat im Völkerrecht also die analoge Funktion, welche die Promulgation oder Ausfertigung von Gesetzen für den innerstaatlichen Wirkungskreis besitzt. Das ergeben auch die in verschiedenen Staaten bestehenden Ratifikationsformeln.

Ich greife aus der Fülle nur zwei Staaten, Deutschland und die nordamerikanische Union heraus.

Die heutige Ratifikationsformel des Deutschen Reichs lautet (z. B. für den Versailler Friedensvertrag): „Nachdem der von den Bevollmächtigten Deutschlands und den Bevollmächtigten der alliierten und assoziierten Mächte vom 28. Juni 1919 unterzeichnete Friedensvertrag, das dazu gehörende Protokoll und die am gleichen Tage unterzeichnete Vereinbarung über die militärische Besetzung der Rheinlande, die wörtlich wie folgt lauten:

(folgt Text des Vertrags-Protokolls der Vereinbarung),

von den gesetzgebenden Körperschaften genehmigt und mir vorgelegt worden sind, erkläre ich, daß ich den Vertrag, das Protokoll und die Vereinbarung bestätige und verspreche, sie erfüllen und ausführen zu lassen.

Berlin, 9. Juli 1919. Ebert, Reichspräsident.

gegengez. Bauer, Reichskanzler.

(s. Schücking, Komm. z. FrV. Erg.-Bd. [1920] 736f.).

Die Ratifikationsformel der Vereinigten Staaten lautet (z. B. für den Deutsch-amerikanischen Friedensvertrag):

„Warren G. Harding, Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. An Alle, die diesen Text erhalten, Grüße!

Wisset hiermit Alle, daß ein Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland zur Wiederherstellung der freundlichen Beziehungen, die zwischen diesen beiden Nationen bis zum Ausbruch des Krieges geherrscht haben, am 25. August in Berlin abgeschlossen und von den bezüglichen Vertretern dieser Mächte unterzeichnet wurde, und daß eine wahrheitsgetreue Abschrift dieses Vertrages in der englischen und deutschen Sprache Wort für Wort folgendermaßen lautet: (Es folgt der Wortlaut des deutsch-amerikanischen Vertrages.)

Und da der Senat der Vereinigten Staaten in seiner Resolution vom 18. Oktober 1921 (volle zwei Drittel der anwesenden Senatoren stimmten dem zu), dazu geraten und zugestimmt, den Vertrag zu ratifizieren unter der Bedingung des Einverständnisses darüber — was in der Ratifikationsurkunde aufgenommen wurde — „daß die Vereinigten Staaten nicht vertreten werden oder teilnehmen sollen, in irgendeiner Körperschaft, Delegation oder Kommission, daß keine Person die Vereinigten Staaten vertreten wird als Mitglied einer Körperschaft, Delegation oder Kommission, in der die Vereinigten Staaten autorisiert sind, Mitglied zu sein durch diesen Vertrag, bis durch ein Gesetz des Kongresses der Vereinigten Staaten eine solche Vertretung oder Teilnahme vorgesehen sein wird." Und ferner unter der Bedingung des Einverständnisses darüber, daß „die Rechte und Vorteile, die die Vereinigten Staaten berechtigen, unter diesem Vertrage zu beanspruchen und zu genießen, die Rechte und Vorteile einschließen, die den Bürgern der Vereinigten Staaten in der Resolution des Senats und in den Bestimmungen des Vertrages von Versailles gesichert wurden, auf die die Senatsentschließung verweist.

Es sei daher verkündet, daß ich, Warren G. Harding, Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, nachdem ich den obigen Vertrag gesehen und erwogen habe, hiermit in Befolgung des oben genannten Rates und der Zustimmung des Senats den Vertrag ratifiziere und bestätige, und zwar jeden Artikel und jede Klausel desselben unter der Bedingung des Einverständnisses über die oben vorgetragenen Vorbehalte.

In Beglaubigung dessen habe ich veranlaßt, daß das Siegel der Vereinigten Staaten auf dem Vertrag befestigt wird. Gegeben unter meiner Hand in der Stadt Washington am einundzwanzigsten Tage des Oktober im Jahre des Herrn Eintausendneunhunderteinundzwanzig, im einhundertsechsundvierzigsten Jahre der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika.

gez. Warren G. Harding.
gez. Charles E. Hughes, Staatssekretär."

Wie die Ausfertigung eines Gesetzes durch das Staatshaupt, so muß auch die Ratifikation von einem Minister gegengezeichnet sein. Eine völkerrechtliche Rechtspflicht zur Ratifikation eines bereits abgeschlossenen Vertrags besteht nicht und kann auch nicht bestehen, da jene nicht erfolgen kann, wenn das zur Ratifikation kompetente Organ nicht bezeugen kann, daß alle Erfordernisse seines Staatsrechts für die Rechtsverbindlichkeit erfüllt seien. Eine Frist für die Ratifikation ist nur dann gegeben, wenn sie ausdrücklich in der Vertragsurkunde festgesetzt ist. Eine beschränkte (bedingte oder unter Vorbehalt abgegebene) Ratifikation ist zwar nicht ungültig, sie bedeutet aber eine Änderung des Vertrags, der bereits abgeschlossen ist. Um eine solche Abänderung zu verhüten, muß der andere Teil in continenti widersprechen.

Bei Kollektivverträgen gilt der Vertrag auch schon dann als rechtsverbindlich, wenn nur einzelne (nicht notwendig alle) Signatarstaaten den Vertrag ratifizieren. Eine Ausnahme von diesem Satz bilden die mit ‚Allbeteiligungsklausel' abgeschlossenen Verträge (darüber s. Zitelmann in AöR. XXXV S. 1ff.). In diesem Falle sind die Verträge erst dann wirksam, wenn sie von allen Vertragsparteien ratifiziert worden

sind und nur dann, wenn die einer Vertragspartei zustehenden Rechte allen anderen Vertragsparteien gegenüber geltend gemacht werden dürfen.

Beispiele: Petersburger Erklärung vom 29. November 1860, die beiden Haager Friedenssatzungen, soweit sie sich auf die Kriegführung beziehen, das Genfer Abkommen vom 6. Juli 1906, Londoner Seerechtserklärung vom 26. Februar 1909, die Brüsseler Zuckerkonvention von 1902 (Art. 12) u. a. Die gewöhnliche Fassung der Klausel ist: „Die Bestimmungen dieses Abkommens werden nur zwischen den Vertragsparteien rechtsverbindlich und nur dann, wenn die den Vertrag betätigenden (z. B. Kriegführenden) sämtlich Vertragsparteien sind."

Die Ratifikation kann durch Austausch der Ratifikationsurkunden, aber auch durch Deponierung an einem bestimmten im Vertrage bezeichneten Orte, worüber ein Protokoll aufgenommen wird (vgl. z. B. Art. 440 des Versailler Friedensvertrags), vollzogen werden.

3. Die Registrierung der Verträge nach der Völkerbundssatzung (Art. 18) und ihre juristische Bedeutung.

Für die Mitglieder des Völkerbundes gilt die Registrierungspflicht. Jeder Vertrag oder jede internationale Abmachung, die ein Bundesmitglied nach dem 10. Januar 1920, dem Geburtstage des Völkerbundes, abschließt (Wortlaut: „künftig") ist unverzüglich nach seiner Ratifikation beim Sekretariat einzutragen und sobald wie möglich vom Sekretariat zu veröffentlichen.

Kein solcher Vertrag und keine solche internationale Abmachung ist vor dieser Eintragung rechtsverbindlich (Art. 18 VöS.).

a) Zunächst entsteht die Frage über das Verhältnis der Ratifikation zur Eintragung.

A. Für die Mitglieder des Völkerbundes sind 4 verschiedene Ansichten darüber geäußert worden:

I) Der Vertrag ist vor der Eintragung unverbindlich. Die Parteien haben auch nach der Ratifikation freie Hand und sind erst nach der Eintragung gebunden (Ansicht des Holländers van Kaeckenbeeck).

II) Die Parteien sind zwar schon vor der Eintragung gebunden, können aber die Erfüllung des Vertrages erst nach der Eintragung fordern.

III) Der Vertrag ist schon mit der Ratifikation für die Vertragsparteien rechtsverbindlich. Gegenüber dem Völkerbund aber können sich die Parteien erst nach der Eintragung auf den Vertrag berufen (Ansicht des Italieners Tittoni).

IV) Der Vertrag ist mit der Eintragung erst rechtswirksam, die Parteien sind aber kraft Rechtswirkung ex tunc also von der Ratifikation an gebunden, wenn der Vertrag wirklich eingetragen wird (Ansicht von Schücking-Wehberg a. a. O. 403).

Keine dieser Ansichten befriedigt: Die erste nicht, weil sie die Rati-

fikation zu einer überflüssigen Formalität macht, ebenso die vierte in dem Falle, wo eine Eintragung nicht folgt. Die zweite Ansicht ist deshalb unrichtig, weil eine Bindung der Parteien keinen Sinn hat, wenn aus ihr in der Folge keine Rechtsverpflichtung zur Erfüllung ipso jure folgt. Die dritte Ansicht spricht offenbar gegen den ausdrücklichen Wortlaut des Art. 18 Satz 2 VöS. M. E. ist der Vertrag erst und nur durch Eintragung wirksam d. h. rechtsverbindlich. Die Ratifikation hat nur die Bedeutung eines Zeitpunkts, nach dem sofort (arg. v° „unverzüglich") jede der Parteien das Recht erlangt durch einseitigen Akt (Mitteilung an das Sekretariat) bezw. durch Eintragung die andere Partei zu binden.

B. Für Nichtmitglieder untereinander bleibt die Ratifikation der für die Rechtsverbindlichkeit maßgebende Zeitpunkt, wie für diejenigen Vertragsparteien, von denen eine oder ebenso mehrere, jedoch nicht alle, Mitglieder des Völkerbundes sind.

Es wird für diesen letzteren Fall zwar behauptet (Schücking-Wehberg a. a. O. 403), daß das Völkerbundsmitglied sich ohne Eintragung auf den Vertrag dem Völkerbund gegenüber nicht berufen darf, also eine partielle Unwirksamkeit, die m. E. von der Völkerbundssatzung ebensowenig gekannt ist, wie vom Völkerrecht. Vielmehr ist auch in diesem Falle, wegen der für beide Vertragsparteien notwendigen Gleichheit als Voraussetzung der Rechtsverbindlichkeit ihrer wechselseitigen Abmachungen, der Zeitpunkt der Ratifikationen der allein für die Rechtsverbindlichkeit entscheidende.

Schon Grotius sagt: „Bei den Kontrakten fordert die Natur Gleichheit, so daß aus der Ungleichheit der Benachteiligte ein Recht erlangt" (l. II c. XII § 8). Der Benachteiligte ist in diesem Falle das Mitglied des Völkerbundes, das sich auf einen formell abgeschlossenen Vertrag, der für den Gegenkontrahenten gilt und vom Völkerbund — soweit dieser als Gegenkontrahent in Betracht kommt — als rechtsgültig zu betrachten ist, gegenüber dem Völkerbund nicht berufen darf.

b) Welche Verträge müssen registriert werden? Das Registrierungsgebot steht in engstem Zusammenhang mit den ersten der 14 Punkte Wilsons, wonach künftighin keine Geheimverträge mehr zugelassen werden sollten (Kongreßrede vom 8. Januar 1918: „Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind, but diplomacy shall proceed always frankly and in public view"). Deshalb und weil der Wortlaut der Satzung des Völkerbundes (Art. 18) keinen Unterschied unter den Verträgen macht, werden nicht bloß Geheimbündnisse, sondern alle Verträge zu registrieren sein.

Für die internationale Praxis bringt dies eine gewisse Unbequemlichkeit mit sich. So wird man wohl zugeben können, daß die sog. Dispositiv- oder Einzelgeschäftsverträge (s. darüber oben S. 228) nicht eintragungsbedürftig

wären. Doch wird man kaum zu der Ungeheuerlichkeit eines Vorschlags gelangen, den die über die Tragweite des Art. 18 beratende, vom Rat am 21. Februar 1921 eingesetzte Kommission gemacht hat, wonach statt der Worte „vor dieser Eintragung", welche der 2. Satz des jetzigen Artikels 18 VöS. hat, die Worte gesetzt werden sollen „wenn sie nicht beim Sekretariat eingetragen wird". Dadurch sollte statt der bisherigen unverzüglich nach Ratifikation stattfindenden Eintragung, noch eine nachträgliche, in einem beliebigen Zeitpunkt nach der Ratifikation oder dem Austausch der Ratifikationsurkunden einsetzende Eintragung beim Sekretariat zulässig sein. Der Völkerbund hat diesen Vorschlag nicht zum Beschluß erhoben. Die von Wilson bekämpfte Geheimpolitik wäre dadurch wieder ins Völkerrecht eingeschmuggelt. Freilich aus dem Völkerleben wird sie sich wohl kaum vertreiben lassen.

Es müssen nicht nur Verträge, sondern alle internationalen Abmachungen (auch die in Form des Notenwechsels!) eingetragen werden. Bei Allianzverträgen ist die Eintragung des casus foederis unerläßlich.

c) Das Verfahren der Eintragung und Veröffentlichung ist nunmehr (seit Mai 1920) auf Vorschlag des Generalsekretärs des Völkerbundes vom Rat folgendermaßen geregelt:

Wenn sämtliche Vertragsteile Nichtmitglieder des Völkerbundes sind, so ist die Eintragung für diese Vertragsteile bloß fakultativ. Der Generalsekretär ist aber nicht befugt, einen solchen Vertrag von der Eintragung abzuweisen.

Eine Veröffentlichung des Vertrags findet gewöhnlich im Anschlusse an die Eintragung, diese aber sofort nach der Ratifikation statt. Erfolgt auf Antrag einer Partei eine Veröffentlichung vor der Ratifikation, so muß dies ausdrücklich bemerkt werden. Die Parteien müssen aber dann sofort dem Sekretariat von der erfolgten Ratifikation Nachricht geben.

Für die Eintragung genügt gewöhnlich der Antrag einer Vertragspartei unter Einreichung eines Vertragsexemplars, der zugehörigen Erklärungen, Protokolle, Ratifikationsurkunden u. a. m. Gleichzeitig muß von der Vertragspartei versichert werden, daß der beigefügte Vertragstext mit dem abgeschlossenen Vertrage übereinstimmt. Die Parteien haben das Recht, eine Bescheinigung über die erfolgte Eintragung zu verlangen. Die Bescheinigung wird nach dem Datum nummeriert.

Es werden für die Zwecke der Eintragung zwei Register im Sekretariat geführt. Das eine ist ein chronologisches, nach der Zeit der Eintragung geführt, das andere enthält — gleichsam eine Art „Grundbuch" — für jeden Vertrag eine besondere Seite, auf welcher alle Bemerkungen über die Vorbereitung, Unterzeichnung, Ratifikation, Kündigung usw. des Vertrags stehen. Regierungen, Gerichte, interessierte Privatpersonen können beglaubigte Auszüge aus diesem 2. Register erhalten.

Die Veröffentlichung erfolgt in einem besonderen Teil des „Journal officiel" des Völkerbundes. Die Sammlung dieser Veröffentlichungen führt den Namen: „Recueil des Traités et des Engagements enregistrés par le Sécretariat de la Société des nations" (seit September 1920). Die Veröffentlichung geschieht in der Originalsprache des Vertrags evtl. unter Hinzufügung einer engl. bzw. französ. Übersetzung.

III. Sprache und Form der Verträge.

Seit der 2. Hälfte des 17. Jahrh. (genauer: Kongreß von Nimwegen von 1676) bediente man sich statt des bisher vorherrschenden Lateins der französischen Sprache als Vertragssprache. In der Levante und den

auf sie bezüglichen Verträgen herrschte das Italienische (z. B. Freundschaftsvertrag zwischen Preußen und der Türkei von 1761). Im Verkehr mit ostasiatischen Staaten überwog und überwiegt das Englische. Gegenwärtig gebrauchen die Staaten bei Abfassung der Verträge ihre eigene Landessprache[1]), weshalb der Vertrag in mehrfachen Texten ausgefertigt wird. Zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten wird gelegentlich ein Zwischentext in einer 3. Sprache als maßgebend erklärt. Bei Kollektivverträgen hat die französische Sprache einen tatsächlichen Vorrang.

Die Form des Vertrags ist die eines formellen Akts mit Schlußprotokoll, in welchen noch besondere Erklärungen, Vorbehalte zum Vertragstext gemacht werden. Aber auch der Austausch inhaltlich gleicher Noten kommt einem Vertragsabschlusse gleich. Der Staatsvertrag gilt als „paraphiert", wenn er bis auf die Unterzeichnung in Form gebracht ist. In der Sprache des angelsächsischen Kulturkreises heißt dies auch „initialled", d. h. mit den Initialen (sc. der zur Unterschrift Bevollmächtigten) versehen.

Gewöhnlich werden so viele Urschriften des Vertrags ausgefertigt, als Staaten beteiligt sind. Die Bevollmächtigten unterzeichnen den Vertrag und fügen auch ihre Siegel bei. Für die Reihenfolge gilt das Prinzip des Alternats,[2]) wonach jeder Vertragsteil in der ihm zufallenden Vertragsurkunde an der Spitze der Unterschriften steht. Sonst gilt gewöhnlich die alphabetische Reihenfolge der Staatsnamen und zwar diejenige, welche die französische Sprache verwendet (Allemagne, Angleterre . . .). — Dadurch sollen die leidigen Präzedenzfragen beseitigt werden.

IV. Willensmängel beim Vertragsschluß und Interpretation von Verträgen.

Irrtum und Betrug gelten beim Abschluß internationaler Verträge ebenso als Anfechtungsgründe, wie beim Abschluß privatrechtlicher Verträge, wenn jene Willensmängel den Kernpunkt oder wesentlichsten Vertragsbestandteil betreffen.

Der Zwang hingegen ist nicht ohne weiteres als Anfechtungsgrund im Völkerrecht anzusehen. Die meisten Friedensschlüsse sind auf einen Zwang der einen gegen die andere Kriegspartei zurückzuführen. Da die Gleichheit der Kontrahenten eine wesentliche Voraussetzung des rechtsgültigen Zustandekommens völkerrechtlicher Verträge ist (s. Grotius II c.

[1]) Im Versailler Friedensvertrage ist nur der französische und der englische Vertragstext als maßgebend auch für Deutschland erklärt (Art. 440 III Vers. FrV.).

[2]) Der technische Ausdruck Alternat wurde schon vor dem Wiener Kongreß verwendet. Denn in dem Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques vom 19. März 1815 (Fleischmann VöRQ. Nr. 2 S. 19) bestimmt Art. 7: „Dans les actes ou traités entre plusieurs puissances qui admettent l'alternat, le sort décidera entre les ministres de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures".

XII § 8), so ist der Zwang nur dort ein Anfechtungsggrund, wo er jene Gleichheit zerstört. Das ist namentlich nur dann der Fall, wenn der Zwang nur gegen das zum völkerrechtlichen Abschluß kompetente Staatsorgan, nicht dann, wenn er gegen den Staat als ganzes gerichtet ist. Denn nur jener hebt die formale Rechtsgleichheit unter den Kontrahenten auf. Wenn also der Zwang zum Vertragsabschluß nur den in Gefangenschaft des Feindes befindlichen Monarchen trifft, oder wenn das zum Abschluß befugte Parlament durch den Vertragsgegner unter dem Drucke der Bajonette seines Heeres zum Abschluß genötigt wird, nur dann kann man von einem die Gleichheit der Kontrahenten aufhebenden Zwang sprechen. In solchen Fällen ist der Vertrag zum mindesten anfechtbar.

Für die Interpretation des Willensinhalts der Kontrahenten gelten zahlreiche Regeln, von denen wir als wichtigste anführen können:

1. Der Geist des Vertrags geht dem geschriebenen Worte vor.

Beispiel: Der Vertrag von Utrecht (1713) enthielt in Art. IX die Vorschrift, daß der Hafen und die Befestigungen von Dünkirchen zerstört und niemals wieder aufgebaut werden sollten. Frankreich, dem die Last auferlegt worden war, versuchte die Vorschrift dadurch zu umgehen, daß es bei Mardyck, das nur 1 Meile von Dünkirchen entfernt ist, einen neuen Hafen baute. Das war vertragswidrig, und Frankreich gab wegen des Einspruchs Englands diesen Plan auf.

2. Alle internationalen Verträge müssen so ausgelegt werden, daß sie nicht den Grundrechten des Völkerrechts (s. oben § 12) widersprechen. Darauf ruht die Kraft des völkerrechtlichen clausula rebus sic stantibus (s. weiter unten S. 238).

3. Der Vertrag soll so ausgelegt werden, wie es der allgemeinüblichen Deutung seines Wortlauts entspricht. Fehlt es an einem solchen natürlichen Wortsinn, so muß die Vermutung herhalten, daß die Parteien das wollten, was dem Zweck des Vertrags am meisten entspricht.

4. Der Wille der ratifizierenden Organe geht bei der Auslegung der Verträge dem Willen der Unterhändler vor.

5. Haben dieselben Parteien zwei einander widersprechende Verträge abgeschlossen, so geht der Wortsinn des späteren dem des früheren vor. Handelt es sich aber um einen Vertrag, den eine Macht mit zwei verschiedenen Staaten abgeschlossen hat und liegen diese in Widerstreit miteinander stehenden Verträge zeitlich weit auseinander, so geht der Wortsinn des älteren Vertrags vor: denn grundsätzlich soll kein Vertrag die wohlerworbenen Rechte einer dritten Partei, die dieser aus einem früheren Vertrage erwachsen sind, ohne ihre Zustimmung verkürzen (s. neuestens auch Quincy Wright in AJIL [1917] XI 576).

6. Sehr häufig finden sich in internationalen Verträgen Verweise auf die Privatrechts- oder Strafrechtsordnung, und es entsteht die Frage, welches Staats Rechtsordnungen, die des einen oder des anderen Vertrags-

teils, für die Auslegung heranzuziehen sei (zur Frage bes. Paul Ruegger, Privatr. Begriffe im Völkerrecht, Kiel 1920 S. 61ff.).

Da gelten folgende Regeln: Findet sich der Hinweis auf die nichtinternationale Rechtsordnung in einer Vertragsbestimmung, die nur einem der Kontrahenten eine Last auferlegt, so kommt jene nichtinternationale Rechtsordnung in Betracht, welche zur Verfügung des belasteten Staats steht. Ist hingegen die Vertragsbestimmung, die jenen Hinweis enthält, eine sog. Reziprozitätsklausel, d. i. eine Klausel, welche der völkerrechtlichen Verpflichtung einer Vertragspartei eine gleichartige Pflicht des Gegenkontrahenten gegenüberstellt, dann muß der Vertrag so ausgelegt werden, daß die Auslegung der nichtinternationalen Rechtsordnung beider Kontrahenten gemäß ist. So ist der Begriff des „politischen Delikts" in Auslieferungsverträgen so auszulegen, daß der Rechtsordnung beider Kontrahenten des Auslieferungsvertrags Genüge geschieht.

V. Mittel der Sicherung von internationalen Verträgen.

Als solche galten früher Geiseln, Eid u. dgl. Das heutige Recht kennt meist nur Realsicherungen, wie Pfand[1]), friedliche Okkupation eines Gebietsteils des Sicherungsgebers (s. oben S. 113) und die Garantie (s. weiter unten S. 251).

VI. Gründe für die Aufhebung von Verträgen.

1. Ablauf der Zeit, für welche der Vertrag abgeschlossen ist.

2. Nichterfüllung des Vertrags durch einen Kontrahenten gibt dem anderen ein Rücktrittsrecht. Hingegen ist ein einseitiges und voraussetzungsloses Rücktrittsrecht von der Völkergemeinschaft verworfen. Besonders nachdrücklich ist es von der Londoner Konferenz der Großmächte 1871 anläßlich des Pontusvertrags mit den Worten geschehen (Annex zum Protokoll der 1. Sitzung): „Die Mächte erkennen als ein wesentliches Prinzip des Völkerrechts an, daß keine von ihnen sich der vertragsmäßig übernommenen Verpflichtungen entledigen noch Vertragsbestimmungen abändern dürfe, anders als auf dem Wege der Zustimmung der Vertragsteile oder durch das Mittel vorheriger freundschaftlicher Verständigung." Also niemals einseitig!

3. Unmöglichkeit der Erfüllung.

Es gibt auch hier eine tatsächliche und eine rechtliche Unmöglichkeit.

Das Beispiel einer tatsächlichen Unmöglichkeit wäre, daß ein Vertrag im Hinblick auf einen vorhandenen Gebietsumfang einer Vertragspartei abgeschlossen worden ist, während nachträglich diese Vertragspartei einen großen Teil ihres Staatsgebiets durch Krieg verliert.

Das Beispiel einer rechtlichen Unmöglichkeit ist Übernahme von Vertragspflichten durch einen Kontrahenten, der, nachdem er in einem

[1]) Z. B. Verpfändung der Seezölle durch China (über die Seezölle besonders oben S. 108).

Bundesstaat als Mitglied aufgenommen ist, sich zur Erfüllung der Vertragspflichten außerstande sieht, weil nun die ihm übergeordnete Bundesgewalt die ausschließliche Kompetenz über den Vertragsgegenstand an sich gezogen hat.

4. Die Clausula rebus sic stantibus.

Alle Staatsverträge sind unter der stillschweigenden Voraussetzung abgeschlossen und können die Vertragsstaaten nur solange und insoweit binden, als die Macht- und Interessenlage, die zur Zeit des Vertragsabschlusses bestand, sich nicht so ändert, daß die wesentlichen Vertragsbestimmungen für die Zukunft unvereinbar werden mit dem Selbsterhaltungsrechte der Kontrahenten.

Dadurch, daß die Selbsterhaltung der Vertragsstaaten gefährdet sein muß, wenn die clausula r. s. st. als Auflösungsgrund geltend gemacht werden soll, ferner dadurch, daß sie für die Zukunft (prospektiv) wirkt, unterscheidet sie sich in ihrer Rechtswirkung von einem verwandten Rechtsinstitute: der Nichtanwendung eines Vertrags im Einzelfalle wegen veränderter Geschäftsgrundlage. Die Veränderung der Geschäftsgrundlage wirkt also retrospektiv und hebt den bestehenden Vertrag nicht notwendig auf.

Der Unterschied zwischen Veränderung der Geschäftsgrundlage und cl. r. s. st. wird von der bisherigen Literatur und Staatspraxis vollständig übersehen. Vollends durcheinandergebracht sind beide Rechtsinstitute in einem Urteil des Schweizer Bundesgerichts von 1882, das Bruno Schmidt, Über die völkerr. cl. r. sic stantibus 1907 (Heidelberger St. u. VöR. Abh. VI 1) S. 78 Note zitiert. Dort heißt es: „jedenfalls ist soviel unbestritten, daß Verträge . . . dann vom Verpflichteten einseitig aufgehoben werden können, wenn ihr Fortbestand mit den Lebensbedingungen des verpflichteten Staats als selbständigen Gemeinwesens oder dessen wesentlichen Zwecken unvereinbar ist, oder wenn eine Veränderung solcher Umstände eingetreten ist, welche nach der erkennbaren Absicht der Parteien zur Zeit ihrer Begründung die stillschweigende Bedingung ihres Bestandes bildeten". Danach könnte auch die Veränderung der Geschäftsgrundlage den Vertrag zum Erlöschen bringen, während er m. E. in diesem Falle nur in dem konkreten Einzelfall nicht zur Ausführung kommt. Ein Beispiel hierfür der griechisch-serbische Bündnisvertrag von 1913 und seine Nichtanwendung während des Weltkrieges (s. weiter unten S. 245).

Wichtigere Beispiele für die Anwendung der eigentlichen cl. r. s. stantibus (s. E. Kaufmann a. a. O. 12ff.) sind:

a) das Vorgehen Rußlands vom 19./31. Oktober 1870, das sich unter Berufung auf die veränderten Umstände von den Art. 11, 13ff. des Pariser Friedens von 1856 betr. die Neutralisierung des Schwarzen Meeres und die Beschränkung der russischen Streitkräfte an den Küsten des Schwarzen Meeres zu befreien suchte,

b) die Aufhebung der Freihafenstellung von Batum durch einen russischen Ukas von 1886 entgegen Art. 58 des Berliner Vertrags von 1878,

c) die Annexion von Bosnien und Herzegowina durch Österreich-Ungarn im Jahre 1908 entgegen Art. 25 des Berliner Vertrags.

Ein von den Völkerrechtslehrern meist nicht berücksichtigter, aber hierher gehöriger Fall ist die Aufkündigung des mit der Kurie abgeschlossenen Konkordats

von 1855 im Jahre 1870 seitens Österreichs nach Verkündigung des Unfehlbarkeitsdogmas, indem infolge des neuen Dogmas „das Konkordat vom Jahre 1855 hinfällig geworden sei." (Depesche des Grafen Beust an den Chevalier Palomba vom 30. 7. 1870, zit. bei Gautsch, Die konfessionellen Gesetze. Wien 1874, S. 18.)

5. Widerspruch des Vertragsinhalts mit der Satzung des Völkerbundes (Art. 20 II VöS.).

Hat nämlich ein Mitglied des Völkerbundes vor seinem Eintritt in den Bund Verpflichtungen übernommen, die mit den Bestimmungen jener Satzung unvereinbar sind, so hat es die Pflicht (nicht bloß das Recht!), unverzüglich Maßnahmen zur Lösung dieser Verpflichtungen zu ergreifen (vgl. dazu Schücking-Wehberg a. a. O. S. 409 f.). Danach wird der einseitige Rücktritt jedoch nur gegenüber einem anderen Mitglied des Völkerbundes zulässig sein. Im Verhältnis zu Nichtmitgliedern wird das Mitglied kein einseitiges Rücktrittsrecht haben, da die Nichtmitglieder der Satzung des Völkerbundes nicht unterworfen sind. Im Verhältnis zu Nichtmitgliedern gilt vor allem die oben (S. 237) angeführte Regel des Londoner Protokolls von 1871.

6. Der Krieg[1]).

Die alte Theorie und Staatspraxis sah den Krieg als Aufhebungsgrund für alle Verträge an.

Gegenwärtig machen wir einen Unterschied vor allem zwischen Vereinbarungen, die objektives Recht enthalten, und Verträgen, welche subjektive Rechte und Pflichten der Kontrahenten enthalten (s. oben S. 9 f.). Nur die letzteren können der Aufhebung durch den Krieg unterliegen, die ersteren schon aus dem Grunde nicht, weil durch ihre Aufhebung zwischen den Kriegführenden auch Rechte der Neutralen, welche Vertragsparteien sind, verkürzt werden können.

Demgemäß hat auch das Reichsgericht in einer Entscheidung im Oktober 1914 (s. Soergel, Kriegsrechtssprechung und Kriegsrechtslehre S. 75) die Pariser Konvention von 1883 über den internationalen Schutz des industriellen Eigentums als auch im Verhältnis zu Frankreich noch verbindlich betrachtet und einem Franzosen, der sich unter Berufung auf Art. 4 der Konvention um ein deutsches Patent beworben hatte, dieses Recht zuerkannt.

Alle solchen Vereinbarungen, insbesondere diejenigen, welche internationales Privat-Handelsrecht und internationales Verwaltungsrecht (wie die zahlreichen Verwaltungsgemeinschaften, s. weiter unten S. 264) betreffen, bleiben auch trotz eines Krieges aufrecht. Sie können höchstens hier tatsächlich (nicht rechtlich) deshalb suspendiert sein, weil zwischen Feinden ein internationaler Verkehr (z. B. Post- und Telegraphenverkehr) unmöglich ist. Desgleichen bleiben aufrecht diejenigen

[1]) Vgl. dazu außer den oben angeführten noch besonders Jacomet, La guerre et les traités, Paris 1909; Annuaire de l'Institut de droit international XXIII (1910) 251ff., XXIV (1911) 200ff. und XXV (1912) 611ff.; Ghiron in Ri. di dir. int. X (1916) p. 235ff. und XI (1917) p. 13ff.; Sir Cecil Hurst in Brit. Year Book of International Law 1921/2 p. 37 ff.

Vereinbarungen zwischen Staaten, welche objektives partikuläres Völkerrecht schaffen, wie z. B. die Auslieferungsverträge (s. oben S. 222) u. a. m.

Betreffs der eigentlichen Verträge wird man zwei Sätze voranstellen können:

a) Als durch Krieg aufgehoben sind alle Verträge anzusehen, welche den Interessen der Kriegführung widersprechen.

b) Ist aber bloß eine Klausel eines Vertrags von der unter a) genannten Art, so wird damit noch nicht der ganze Vertrag hinfällig.

Im einzelnen werden als nicht aufgehoben zu betrachten sein:

a^1) alle Verträge, welche gerade im Hinblick auf den Krieg überhaupt oder auf den kommenden Krieg abgeschlossen sind (so die Haager Abkommen von 1899 und 1907, s. den deutsch-italienischen Vertrag von 1915, dessen wir S. 247 Erwähnung tun),

b^1) alle Verträge, welche als Dispositivverträge (s. oben S. 228) eine Verfügung in territorialer Hinsicht bereits getroffen haben, also erfüllt worden sind. Solche Verträge gelten nicht mehr, weil sie schon vor dem Kriege als erloschen (weil erfüllt) anzusehen sind (s. auch Hurst a. a. O. 46).

c^1) alle Verträge, durch welche andere Staaten als solche und ihre Dynastien anerkannt worden sind.

Als aufgehoben durch den Krieg sind jedenfalls anzusehen:

a^2) alle sog. politischen Verträge, Allianzen, Garantieverträge,

b^2) alle Handels- und Freundschaftsverträge.

Enthält ein Vertrag Klauseln, teils von der Art, die unter a^1—c^1 aufgezählt wurden, teils solche von der Art a^2—b^2, so wird der Vertrag nur dann als durch den Krieg aufgehoben erachtet, wenn alle Klauseln ein untrennbares Ganzes darstellen.

VII. Verträge zu Lasten und zugunsten Dritter.

1. Verträge zu Lasten Dritter.

Grundsätzlich soll kein Staat mit Verpflichtungen aus einem Vertrage belastet werden, dem er nicht zugestimmt hat.

Beispiel: Mit Recht erhoben die Vereinigten Staaten Widerspruch gegen die ihnen aus dem Quadrupelvertrag von 1841, dem Pariser Frieden von 1856 und dem Pontusvertrag von 1871 auferlegte Verpflichtung, die „alten" Regeln des Ottomanischen Reichs und des Völkerrechts auf Schließung der Dardanellen gegen Kriegsschiffe zu beobachten, denn all diesen Verträgen hatten sie nicht zugestimmt.

Haben demnach zwei Staaten A und B einen Vertrag geschlossen, dessen Inhalt ein vom Staate B mit dem Staate C später geschlossener Vertrag zuwiderläuft, so entsteht die Frage: kann der zweifellos in seinem Rechte verletzte Staat A nur gegen B oder auch gegen C Protest erheben?

Wenn man sich auf den Standpunkt stellt, daß der Rechtssatz nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet ein völkerrecht-

licher Gewohnheitsrechtssatz ist, so könnte man mit Anzilotti[1]) und Diena[2]) die Nichtigkeit des späteren Vertrags ableiten, weil ein Völkerrechtssatz verletzt sei, und daraus weiter folgern, daß der verletzte Staat A nicht bloß gegen B sondern auch gegen C Einspruch erheben kann.

Ist man dagegen der Ansicht, daß jener Satz vom Völkerrecht nicht als Rechtssatz anerkannt ist und daß nur die Maxime gilt: res inter alios acta aliis neque nocet neque prodest, so hat A nur ein Einspruchsrecht gegen B. Der zwischen B und C abgeschlossene, spätere Vertrag besteht zurecht. Dem A erwächst nur ein Schadensersatzanspruch gegen B. Zu C steht er überhaupt in keinem Rechtsverhältnis. Dieser Meinung müssen wir uns anschließen. Hat aber C dem zwischen A und B zuerst abgeschlossenen Vertrag zugestimmt, und schließt C trotzdem noch mit B einen dem ersten Vertrag zuwiderlaufenden zweiten Vertrag, dann ist dieser nichtig, und A hat ein wirksames Einspruchsrecht nicht nur gegen B, sondern auch gegen C.

Das ist der Rechtszustand, wenn Rechte dritter Staaten durch einen zwischen zwei anderen Staaten geschlossenen Vertrag verletzt oder belastet werden. Ist hingegen der Nachteil, den der dritte Staat erfährt, nur die Reflexwirkung eines von zwei anderen Staaten durch Vertrag festgelegten Rechtsverhältnisses, so kann der dritte benachteiligte Staat nur Einspruch erheben:

I) wenn sein Nachteil zugleich die Verletzung eines völkerrechtlichen Grundsatzes ist.

Beispiel: Englands Protest gegen die Einverleibung Krakaus in Österreich (1846) als Verletzung der Wiener Kongreßakte, die Krakau zur Freistadt erklärte. Ferner Englands Protest gegen den Frieden von St. Stefano (1878) als in Widerspruch stehend zum Pariser Frieden (1856).

II) wenn aus dem ‚inter alios actum' für ihn die Verletzung seines Grundrechtes auf Selbsterhaltung entsteht.

Beispiele: Darauf gründeten sich zahlreiche Interventionsfälle:

a) Intervention der Vereinigten Staaten (1866) gegen die Abmachungen zwischen Max von Österreich und Frankreich betreffend die Errichtung eines Kaiserreichs Mexiko.

b) Intervention Napoleons 1859, für den Fall, daß der deutsche Bund Österreich mit bewaffneter Hand in dessen Konflikt mit Sardinien und Frankreich Hilfe leisten würde.

c) Intervention Napoleons nach Österreichs Niederlage von 1866 (Art. III des Prager Friedens von 1866: Festlegung der Mainlinie als Grenze für den Norddeutschen Bund).

d) Intervention der drei Mächte Rußland, Deutschland und Frankreich gegen Japans Frieden mit China von 1895.

III) wenn jene Reflexwirkung zugleich die Verletzung wohlerworbener Rechte dritter Staaten bedeutet.

---

[1]) Corso di diritto internazionale 1912 I p. 216.

[2]) Diritto internazionale publico I (1911) 414.

Beispiel: England und Japan schließen 1905 eine Allianz. England schließt hierauf einen institutionellen Schiedsgerichtsvertrag mit den Vereinigten Staaten. Dadurch konnten Japans Rechte aus dem Bündnis als gefährdet angesehen werden. Daher war ein neues Abkommen zwischen England und Japan von 1911 nötig (das jetzt aufgehoben ist s. S. 256): „Should either High Contracting Party conclude a treaty of general arbitration with any other power, it is agreed that nothing in this Agreement shall entail upon such Contracting Party to go to war with the Power with whom such treaty of arbitration is in force".

2. Verträge zugunsten Dritter.

a) Reflexwirkungen von Verträgen, die zwischen Staaten abgeschlossen sind, können niemals zugunsten dritter Staaten als wohlerworbene Rechte geltend gemacht werden.

Beispiel: Die Vereinigten Staaten konnten nicht mit gutem Rechte sich in die Verhältnisse Rumäniens zugunsten der Emanzipation der Juden, welche im Berliner Vertrag von 1878 (Art. 44) versprochen war, einmengen. Denn wenn die Vereinigten Staaten als Grund ihrer Einmengung geltend machten, daß ohne die Durchführung dieser Emanzipation die Union viele lästige Einwanderer erhalte, so war dies nur die Geltendmachung einer Reflexwirkung eines inter alios geschlossenen Vertrags, aber nicht die eines wohlerworbenen Rechts.

b) Aus Verträgen, welche zwar Vorteile zugunsten Dritter zu begründen suchen, aber kein Recht dritten Staaten einräumen wollen, können diese nicht auf Erzwingung des Vorteils vorgehen.

Beispiel: Im Jahre 1906 hörte man von Befestigungen, die Rußland auf den Alandinseln entgegen dem Verbot des Pariser Friedens plante. Es entstand nun die Frage, ob Schweden deswegen Einspruch erheben könnte. Zweifellos: nein! Schweden war nicht Kontrahent des Pariser Vertrags von 1856, sondern es war bloß zu seinem Vorteil Rußland eine Staatsservitut auferlegt.

So war Art. V des Prager Friedens, der das Plebiszit in Schleswig vorsah, zugunsten Dänemarks festgelegt. Aber Dänemark konnte keinen begründeten Einspruch erheben, als im Jahre 1878 die Plebiszitklausel durch Vertrag zwischen Österreich und Deutschland abgeschafft wurde.

c) Verträge zugunsten Dritter, welche diesen wirkliche Rechte einräumen, können mit oder ohne Akzessionsklausel für diese dritten Staaten abgeschlossen werden.

α) Mit Akzessionsklausel. Der dritte, durch Vertrag zwischen anderen Staaten begünstigte Staat kann ohne besondere Einladung durch Beitritt (Akzession) zu dem Vertrage sich alle Vorteile sichern. Der Beitritt kann auch stillschweigend erfolgen, auch durch konkludente Handlungen, wenn nicht ausdrücklich nach dem ursprünglichen Vertrage schriftliche Anzeige nötig ist, wie z. B. die Beitrittsklausel in den Haager Abkommen von 1899 und 1907.

Beispiel: Art. XXXVII der Kongoakte von 1885, geltend gemacht von den Vereinigten Staaten, als der Kongostaat verlangte, daß die „zugelassenen" ausländischen Schiffe auf dem Kongo die Flagge des Kongostaats führen sollten, ohne daß die nordam. Union die Kongoakte formell ratifiziert hatte (Fleischmann VöRQ. S. 195[2]).

β) Ohne Akzessionsklausel. Da gilt der Grundsatz, daß die in solchen Verträgen zugesagten Vorteile von dem begünstigten Staate prin-

zipiell auch durch konkludente Handlungen erlangt werden können, wenn er nur die zu den Vorteilen gehörigen Verpflichtungen übernimmt. Namentlich sind Vereinbarungen im technischen Sinne geeignet in dieser Weise kleinen Staaten Vorteile zu gewähren bzw. Pflichten aufzuerlegen. Dahin gehören insbes. die sog. dauernden Neutralisationen.

Ist hingegen die Neutralisation keine Vereinbarung im technischen Sinne sondern bloß ein Vertrag zwischen zwei Staaten, so werden nur Rechte und Pflichten zwischen diesen begründet.

In diesem Sinne ist das Abkommen zwischen Argentinien und Chile von 1881 über die Neutralisierung der Magallanenge nur zwischen jenen beiden Staaten verbindlich, desgleichen der Hay-Pauncefote-Vertrag von 1901 bezüglich der Neutralisierung des Panamakanals (s. oben S. 197) nur zwischen England und der Union.

§ 21. Allianz- und Garantieverträge.

Literatur außer den bekannten Lehrbüchern des VöR. noch besonders: Erich, Über Allianzen und Allianzverhältnisse nach heutigem Völkerrecht, Helsingfors 1907; Lammasch, Das Völkerrecht nach dem Kriege 1917 S. 159—171; Rehm in ZiR. XXVI (1916) 118ff.; Přibram, Die politischen Geheimverträge Österreichs 1879—1914 I. Bd.; Milovanovitch, Des Traités de Garantie en droit international, Paris 1888; Quabbe, Die völkerr. Garantie in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht XXIV (1911); Grosch, Der Zwang im Völkerrecht, ebendort XXVII (1912) S. 66ff.; Idman, Le Traité de Garantie, Helsingfors 1913; Sendler, G., Die völkerrechtliche Garantie 1910; Erich in ZVöR. VII (1913) 452ff.; Balding, Die völkerr. Anleihegarantien, ZiR. XXVI (1916) 387—426.

I. Die Allianzverträge.

1. Der Begriff.

Sie sind Verträge, welche auf Herstellung einer internationalen Interessengemeinschaft, insbesondere für den casus foederis auf Einrichtung einer Kriegsgenossenschaft gerichtet sind. Casus foederis und Kriegsgenossenschaft sind der Allianz essentiell. Durch das Fehlen gemeinsamer politischer Organe unterscheiden sich die Allianzen von den dauerhaften Staatenverbindungen, insbesondere den Staatenbünden (s. oben S. 39).

Man muß aber auch von den Allianzen die sog. Allianzverhältnisse im weiteren Sinne unterscheiden, wozu auch die noch zu berührenden Garantieverträge (s. weiter unter II) und besonders jene losen Verbindungen zu zählen sind, welche Kriegshilfe bewirken, aber nicht auf Grund einer von langer Hand verabredeten Kriegsgemeinschaft, sondern nur auf Grund einer Kriegsgemeinschaft, die tatsächlich (nicht rechtlich notwendig) entsteht und durch den unmittelbar vorliegenden Kriegsanlaß begründet ist. So befanden wir uns mit Österreich-Ungarn vor und während des Weltkrieges in einer Allianz, mit Bulgarien und der Türkei in einem Allianzverhältnisse weiteren Sinnes. Was diesem letzteren besonders fehlt, ist die Verabredung eines casus foederis.

Was die Form der Allianzen anlangt, so ist sie gewöhnlich schriftlich. Sie muß es sein, wenn die Verfassung einer der Vertragsstaaten (wie z. B. die deutsche RV. Art. 45) die parlamentarische Genehmigung vorschreibt. Vertragsform ist auf keinen Fall nötig. England vollzog mit Vorliebe sowohl 1887 (Anschluß an den Dreibund) als auch 1912 (Flottenabkommen mit Frankreich: Martens-Triepel Rec. Gén.[3] I 323f.) die Allianz durch Briefaustausch.

2. Der casus foederis.

Derselbe bedeutet die mehr oder weniger genau umschriebene Tatsache, an deren Eintritt die Erfüllung der Bündnispflichten geknüpft ist. Je nach der Verschiedenheit des casus foederis unterscheidet man Offensiv- und Defensivallianzen. Letztere dienen nur der Abwehr des Feindes, erstere wollen eine gemeinsame Angriffsunternehmung organisieren. Die Offensivbündnisse sind jetzt den Mitgliedern des Völkerbundes verboten. Art. 20 II VöS. schreibt vor: „Die Bundesmitglieder erkennen, ein jeder für seinen Teil, an, daß die gegenwärtige Satzung Verpflichtungen und Einzelverständigungen aufhebt, die mit ihren Bestimmungen unvereinbar sind, und verpflichten sich feierlich, solche in Zukunft nicht mehr einzugehen." Jedes Offensivbündnis steht aber in Widerspruch zu Art. 10 VöS. welches jedem Bundesmitglied seinen Territorialbesitz garantiert. Also sind Offensivbündnisse unter den Bundesmitgliedern gegen Bundesmitglieder verboten.

Trotz genauer Präzisierung des Bündnisfalls, kommt es in der Staatspraxis nicht selten vor, daß er „fehlschlägt", d. h. daß das Bündnis nicht erfüllt wird. Untreue braucht nicht vorzuliegen. Es erkennt das Völkerrecht 3 Gruppen von Tatsachen (Gründen) an, welche das ‚Fehlschlagen' des Bündnisfalls herbeiführen:

a) Die sog. Anzweiflungsgründe: Z. B. die eine Partei eines Defensivbündnisses verneint den casus foederis, weil sie behauptet, die andere Vertragspartei sei nicht der Angegriffene, sondern der Angreifer gewesen: „Sciendum est . . . ad injusta bella nullam esse obligationem . . . Quod si foederati inter se committantur causis utrinque injustis, . . . utraque parte abstinendum erit" (Grotius II c. 15 § 13). —

Das war wohl der Vorwand für Rumänien, sich seiner Pflichten gegenüber den Zentralmächten im Weltkrieg zu entschlagen. Der Allianzvertrag zwischen Österreich-Ungarn und Rumänien von Sinaia (25./13. Juli 1892), dem dann das Deutsche Reich am 23./11. November 1892 und Italien am 28. November 1892 beigetreten sind, besagt in Art. II:

„Si la Roumanie, sans provocation aucune de sa part, venait à être attaquée, l'Autriche-Hongrie est tenu à lui porter en temps utile secours et assistance contre l'agresseur. Si l'Autriche-Hongrie était attaquée dans les mêmes circonstances dans une partie des es états limitrophes à la Roumanie, le casus foederis se présentera aussitôt pour cette dernière."

Rumänien behauptete nun, daß die Mittelmächte, insbesondere Österreich-Ungarn, den Weltkrieg provoziert hätten. Wir nannten dies, trotz seiner äußeren Form als Anzweiflungsgrund, doch nur einen Vorwand. Denn zum mindestens mußte es zweifelhaft sein, ob die Zentralmächte oder die Gegner

den Krieg provoziert haben, und dann gilt Vattel's Grundsatz „en cas douteux vous devez présumer que votre allié est fondé, puisque c'est son affaire" (Vattel III ch. VI).

b) Exkusationsgründe, das sind Ursachen, welche im Hinblick auf die Tatsache, daß die Allianz unter und für ganz andere politische Verhältnisse abgeschlossen war, dazu dienen, einen Vertragsteil von seinen Bündnispflichten zu befreien.

Hierher gehört der Fall des serbisch-griechischen Bündnisses vom 21. Mai/3. Juni 1913, das von der Entente und von Serbien während des Weltkrieges herangezogen wurde, um Griechenland zu bewegen, auf Seite des Vierverbandes am Kriege teilzunehmen.

Seine Bestimmungen waren folgende: die Defensivallianz dauert 10 Jahre. Griechenland und Serbien garantieren sich wechselseitig ihren Besitzstand vom Juni 1913. Griechenland und Serbien verpflichten sich mit ihren gesamten Streitkräften zu wechselseitigem Beistande gegen „jeden Angriff einer dritten Macht". Jedenfalls soll, wenn einer der Vertragsteile schon anderweitig in Anspruch genommen ist, er seinem Verbündeten mindestens 150000 Mann zu Hilfe senden. Sollte einer der Verbündeten einen Angriffskrieg gegen eine dritte Macht unternehmen, so verpflichtet sich der andere Teil zu einer wohlwollenden Neutralität und zur Mobilisierung von 50000 Mann, um die Freiheit der Bewegung dem anderen Teil zu erleichtern. Kein Vertragsteil darf mit einer dritten Macht über eine andere Regelung des Territorialbestands auf dem Balkan in Verhandlungen eintreten. So war dieser Vertrag eigentlich ein auf die damalige Balkanlage beschränktes Bündnis. Niemand dachte bei seinem Abschluß daran, daß der Vertrag auf einen europäischen Krieg Anwendung finden sollte. Deshalb hatte Griechenland während des Krieges keine Veranlassung zur aktiven Teilnahme. Von dem casus foederis war es exkusiert.

c) Aufhebungsgründe: Der casus foederis wird in seiner Rechtswirksamkeit aufgehoben, wenn ein Vertragsteil gegen jene Vertragspflichten fehlt, welche als einer der Hauptzwecke des Bündnisses angesehen werden müssen.

Dies war der Fall Italiens im Verhältnisse zu Österreich-Ungarn. (Vergl. auch Anzilotti in Ri. di dir. int. IX [1915] 459 ff.) Italien behauptete eine Verletzung des Art. VII des Dreibundvertrages und entschlug sich deshalb der Bündnispflichten zu Beginn des Weltkrieges. Art. VII verpflichtet jeden Vertragsteil, vor jeder Unternehmung auf dem Balkan sich mit dem anderen Vertragsteil ins Benehmen zu setzen. Denn die Erhaltung des Status quo ante auf dem Balkan war ein Hauptgesichtspunkt des Bündnisses („L'Autriche-Hongrie et l'Italie, n'ayant en vue que le maintien, autant que possible, du statu quo territorial en Orient, s'engagent à user de leur influence pour prévenir toute modification territoriale qui porterait dommage à l'une ou à l'autre des puissances signataires du present traité. . . . Toutefois dans le cas où, par suite des événements, le maintien du statu quo dans les régions des Balcans ou des côtes et îles ottomanes dans l'Adriatique et dans la mer Egée deviendrait impossible et que, soit en conséquence de l'action d'une puissance tierce, soit autrement, l'Autriche et l'Italie se verraient dans la nécessité de la modifier par une occupation temporaire ou permanente de leur part, cette occupation n'aura lieu qu'après un accord préalable entre les deux puissances, basé sur le principe d'une compensation réciproque, pour tout avantage, territorial ou autre, que chacune d'elle obtiendrait en sus du statu quo actuel et

donnant satisfaction aux intérêts et aux prétentions bien fondées des deux parties": Art. VII in der Fassung der letzten Erneuerung des Dreibunds vom 5. Dezember 1912 Réc. Gén. a. a. O. 93ff.). Österreich-Ungarn hatte für sein Unternehmen in Serbien (Ultimatum und Folgen) keine vorhergehende Verständigung mit Italien gesucht.

3. Der Umfang der Bündnispflichten.

Die Allianz verpflichtet nicht bloß zur Kriegsgemeinschaft, sondern vorher schon im Frieden zu einer politischen Interessengemeinschaft. Dazu gehört insbesondere die Pflicht, sich von allen Bündnissen mit anderen Mächten zurückzuhalten, welche der vorher eingegangenen Allianz widersprechen. Aber selbst wenn im Allianzvertrage ausdrücklich unter den Vertragsteilen verabredet worden ist, ohne Vorwissen oder Zustimmung des Bundesgenossen keine Allianz mit anderen Mächten einzugehen, so bewirkt eine Verletzung dieser Vertragspflicht noch keineswegs die Nichtigkeit des späteren Bündnisses. Nur wenn die Allianz eine organisierte Staatenverbindung wäre, käme solche Wirkung in Betracht. Denn der dritte Staat, der eine Allianz mit einem Staatenbundesgenossen abschlösse, könnte nicht einen Vertrauensschutz in Anspruch nehmen, da er doch die organisatorische Fessel seines Vertragsgegners kennen mußte. Jener Vertrauensschutz ist aber zweifellos dem Staate zuzubilligen, der einen Allianzvertrag abschließt ohne Kenntnis einer schon bestehenden Allianz seines Vertragsgegners mit einem anderen Staat; denn hier fehlt die Organisation als äußeres Merkmal.

Will ein bereits Alliierter mit einem anderen Staat ebenfalls noch ein Bündnis eingehen, so soll er es dem Staat, mit welchem ihn eine Allianz verbindet, zur Kenntnis bringen.

In dieser Lage befand sich das Deutsche Reich, als es nach dem Dreibundvertrag noch mit Rußland den Rückversicherungsvertrag vom 18. Juni 1887 (Martens-Triepel Réc. Gén.[3] a. a. O. 37) abschloß, dessen Art. I lautete: „Für den Fall, daß eine der hohen vertragschließenden Teile sich mit einer dritten Großmacht im Kriege befinden sollte, wird der andere eine wohlwollende Neutralität bewahren und seine Sorge darauf richten, den Streit zu lokalisieren. Diese Bestimmung soll auf einen Krieg gegen Österreich oder Frankreich keine Anwendung finden, falls dieser Krieg durch einen Angriff eines der hohen vertragschließenden Teile gegen eine dieser beiden Mächte hervorgerufen ist".

Dieser Vertrag widerspricht, wenn auch nicht dem Wortlaut, so doch jedenfalls dem Geiste des vom Deutschen Reich mit Österreich-Ungarn abgeschlossenen Dreibundvertrags. Man kann dies auch nicht, wie es gewöhnlich geschieht, damit abtun, daß man erklärt, Deutschland verpflichete sich Rußland gegenüber zur wohlwollenden Neutralität nur für den unwahrscheinlichen Fall, daß Österreich-Ungarn Rußland angreife. Denn zweifellos ist die hier Rußland zugesagte wohlwollende Neutralität gegen die politische Interessengemeinschaft, zu welcher der Dreibund das Deutsche Reich gegenüber Österreich-Ungarn verpflichtete. Der Rückversicherungsvertrag wurde ohne Vorwissen Österreich-Ungarns abgeschlossen (s. Přibram a. a. O. 209) und unter Caprivi, Bismarcks Nachfolger, gekündigt.

Die zu leistende Kriegshilfe ist entweder uneingeschränkt (Drei-

bund: „mit der gesamten Kriegsmacht") oder eingeschränkt. Die Kriegführung wird gewöhnlich nicht im voraus abgemacht, so daß jeder Bundesgenosse nicht genötigt ist, sein Kontingent einem gemeinsamen Oberkommando zu unterstellen. Praktisch wird dies freilich bei den Kräftedimensionen moderner Weltkriege unvermeidlich sein. Der Krieg soll gewöhnlich gemeinschaftlich beendigt werden. Eine vorzeitige Einstellung der Feindseligkeit ist Verletzung der Bundespflichten.

Ist die Allianz zu Dritt oder mit mehr Alliierten eingegangen, so enthebt die Einstellung der Feindseligkeiten oder die Nichtleistung der Kriegshilfe durch einen nicht die anderen Alliierten ihrer wechselseitigen Bündnispflichten.

Beginnen 2 bereits Alliierte untereinander einen Krieg, so ist der dritte oder sind die übrigen Alliierten nicht verpflichtet, für den einen oder anderen Kriegführenden Partei zu ergreifen, besonders wenn der Kriegsanlaß nicht eine Tatsache ist, die mit dem Allianzvertrag in Verbindung steht. Dann kann der unbeteiligte dritte Alliierte neutral bleiben. Steht aber der Kriegsanlaß in unmittelbarer Verbindung mit dem Allianzvertrag, so kann jeder der Kriegführenden von dem dritten Alliierten Bruderhilfe verlangen, und dann muß sich dieser entscheiden, wem er Hilfe leistet.

Das war z. B. die Lage des Deutschen Reichs, als Italien Österreich-Ungarn am 24. Mai 1915 den Krieg erklärte. Deutschland entschied sich für Österreich-Ungarn, brach zwar bloß die diplomatischen Beziehungen zu Italien ab, was aber im Effekt einer Kriegserklärung gleichkam (vgl. auch die Rede des Reichskanzlers im Reichstage vom 27. 9. 1916). Wenigstens stellten sich beide Teile so zueinander, als ob sie gegeneinander Krieg führten. Die Norddeutsche Allgemeine Zeitung gibt ein gutes Bild dieser Rechtsbeziehungen von Mai 1915 bis Juli 1916 (vgl. auch Ri. di dir. int. X [1916] 403 ff, 451 ff.):

„Am 21. Mai 1915, also unmittelbar vor dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, wurde zwischen dem Staatssekretär v. Jagow und dem italienischen Botschafter Bollati eine Verständigung[1]) wegen der Behandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen und ihres Eigentums für den Fall eines Krieges getroffen. Die Verständigung sicherte den beiderseitigen Staatsangehörigen den Schutz ihrer Person und ihres Eigentums zu, dergestalt, daß alle die Maßnahmen, die England, Frankreich und Rußland in völkerrechtswidriger Weise getroffen haben, wie die Internierung von Zivilpersonen, die Sequestration oder Liquidation von Privateigentum, die Beeinträchtigung von Patentrechten, sowie das Verbot der Erfüllung privatrechtlicher Forderungen, zwischen Deutschland und Italien nicht stattfinden sollten. Darüber hinaus wurde den Beziehern von Unfallversicherungsrenten deren Fortbezug gewährleistet. Auf die in den Häfen der beiden Länder liegenden Kauffahrteischiffe des anderen Teiles sollten die Regeln des Sechsten Haager Abkommens über die Behandlung der feindlichen Kauffahrteischiffe beim Ausbruch der Feindseligkeiten Anwendung finden.

Da der Kriegszustand zwischen Deutschland und Italien bis 1916 nicht eingetreten, war die Verständigung ihrem Wortlaut nach nicht anzuwenden; indes konnte nach ihrem Sinn und Zweck kein Zweifel darüber bestehen, daß die beiderseitigen Privatrechte vor Eintritt eines Kriegszustandes nicht un-

[1]) Analyse dieses Vertrags in Ri. a. a. O. 414ff.

günstiger behandelt werden durften als es für den Kriegsfall vorgesehen war. Neben der Verständigung waren selbstverständlich, solange der Kriegszustand nicht bestand, auch die Bestimmungen des deutsch-italienischen Handelsvertrags vom 6. Dezember 1891 für die Gestaltung der rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Länder zu beobachten. Die italienische Regierung entzog sich jedoch sowohl den Verpflichtungen des Handelsvertrages wie denen der Maiverständigung in willkürlicher Weise.

Der ersten gröblichen Verletzung des Handelsvertrags machte sich die Italienische Regierung unter dem Drucke Englands schuldig, als sie am 3. November 1915 die in italienischen Häfen liegenden deutschen Kauffahrteischiffe requirierte, obwohl nach Artikel 4 Abs. 2 des Handelsvertrages[1]) die Deutschen in Italien von allen militärischen Requisitionen und Leistungen befreit sind, und obwohl nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen neutrale Kauffahrteischiffe nicht der militärischen Requisition unterliegen. Den nächsten Schritt bildete die am 10. Februar 1916 — dem Tage der Ankunft des französischen Ministerpräsidenten Briand in Rom — veröffentlichte Verordnung vom 4. Februar, wodurch in offenbarem Widerspruch zu jener Bestimmung des Handelsvertrags jeder mittelbare oder unmittelbare Warenverkehr mit Deutschland bei Strafe der Konfiskation verboten wurde.

Ähnlich wie mit dem Handelsvertrag verfuhr die italienische Regierung mit der vorerwähnten Verständigung. Zunächst gingen die italienischen Behörden planmäßig darauf aus, die Einziehung deutscher Forderungen, namentlich der Abhebung von Bankguthaben, durch Maßnahmen der Postzensur und durch entsprechende „Winke" an die Großbanken zu verhindern. Im März 1916 wurde sodann den schweizerischen Banken von ihren italienischen Geschäftsfreunden mitgeteilt, daß zufolge amtlicher Anordnung Zins- und Dividendenscheine nach Italien nicht befördert werden dürften, wenn sie nicht von einer eidesstattlichen Versicherung begleitet wären, wonach der Eigentümer weder einem Italien feindlichen Staate noch den Verbündeten eines feindlichen Staats angehörte. Damit war also die Einlösung von Zins- und Dividendenscheinen aus deutschem Besitze förmlich verboten.

Ein weiterer Verstoß gegen die Verständigung bestand darin, daß die italienische Regierung sich grundsätzlich weigerte, für requiriertes deutsches Eigentum, insbesondere für die requirierten Schiffe und deren Ladungen, während des Krieges Entschädigungen zu zahlen, obwohl sie hierzu nach dem durch die Verständigung für anwendbar erklärten Sechsten Haager Abkommen verpflichtet war. Ferner stellten die Generaldirektionen der Handelsmarine für die zwangsweise gelöschten deutschen Waren Bestimmungen auf, die den Eigentümern nur die Wahl zwischen Zwangsversteigerung oder Verkauf zu Schleuderpreisen ließen.

Bei allen diesen Maßnahmen vertrat die italienische Regierung den deutschen Reklamationen gegenüber mit haltlosen Gründen den Standpunkt, daß eine Vertragsverletzung nicht vorliege. Am 30. April 1916 aber änderte sie diese Haltung und erließ eine Verordnung, welche die Einziehung deutscher Forderungen aus Wechseln und anderen Wertpapieren durch ein förmliches Verbot der Einfuhr solcher Papiere nach Italien unterband und den Deutschen durch eine Sonderbestimmung über das Verbot kaufmännischen Briefwechsels überhaupt jede private Wahrung ihrer geschäftlichen Interessen in Italien unmöglich machte.

[1]) Vom 6. Dezember 1891.

Die deutsche Regierung erhob gegen diese fortwährenden Vertragsverletzungen nachdrücklich Einspruch. Solange aber noch Aussicht vorhanden schien, die Verständigung aufrecht zu erhalten, sorgte sie in jeder Weise für deren Einhaltung, insbesondere riet sie den Banken von der Sperrung italienischer Guthaben ab und bewog eine Reihe von Berufsgenossenschaften, die angesichts des italienischen Verhaltens die Rentenzahlungen einstellen wollten, zur Weiterzahlung. Darüber hinaus wurden sogar in den in deutsche Zivilverwaltung genommenen feindlichen Gebieten, wo vor dem Kriege zahlreiche Italiener als Arbeiter beschäftigt waren, die Lohnforderungen dieser Leute durch die deutschen Behörden im Verwaltungswege eingezogen und an die Beteiligten abgeführt.

Trotz dieser loyalen Haltung der deutschen Regierung erklärte die italienische Regierung im Mai 1916, daß sie sich gegenüber der Verständigung volle Freiheit der Entschließung vorbehalte. Begründet war diese Erklärung mit Beschwerden darüber, daß die deutschen Militärbehörden der Ausreise von Italienern entgegen der Verständigung Schwierigkeiten bereiteten. Nun sah zwar die Verständigung vor, daß die beiderseitigen Staatsangehörigen die Erlaubnis erhalten, das Land des anderen Teiles zu verlassen, fügte aber ausdrücklich hinzu, daß die Ausreise „innerhalb der Fristen und auf Wegen, die von den zuständigen Behörden nach ihrem Ermessen bestimmt werden, erfolgen solle". Danach war es den deutschen Behörden nicht verwehrt, die Erlaubnis zur Ausreise aus triftigen Gründen zeitweise hintanzuhalten. Übrigens hatte die deutsche Regierung stets dahin gewirkt, daß Verzögerungen, die nicht aus zwingenden militärischen Gründen geboten waren, vermieden wurden, und noch im Mai 1916 die Oberste Heeresleitung zu einem Eingreifen zwecks schleuniger Erledigung aller schwebenden Ausreiseanträge veranlaßt. Sie hatte dadurch den italienischen Beschwerden jeden Boden entzogen, erhielt aber die Antwort, daß sich die italienische Regierung nicht mehr an die Verständigung für gebunden halte und deshalb jede weitere Erörterung für überflüssig erachte.

Bei diesem Verhalten der italienischen Regierung konnte die deutsche Regierung den Banken, die seit einem Jahre an der Verfügung über ihr Guthaben in Italien gehindert waren, die entsprechende Behandlung italienischer Guthaben nicht länger verwehren. Ebenso wenig ließ sich den Berufsgenossenschaften gegenüber die Tatsache verschweigen, daß die in der Verständigung enthaltene besondere Verpflichtung zur Fortzahlung der Versicherungsrente an die außerhalb Deutschlands lebenden Italiener weggefallen sei. Die Entschließungen, die daraufhin Banken und Berufsgenossenschaften gefaßt haben, beruhten auf ihrem freien Ermessen und wären unter gleichen Umständen zweifellos jedem Lande gegenüber getroffen worden. Im Juli 1916 stellte Italien die deutschen Staatsangehörigen in der Behandlung als Feinde den Österreichern gleich.[1])"

Hat einer der bereits Alliierten die Absicht, mit einem dritten Staat zwar keine Allianz, aber einen sog. ausnahmslosen institutionellen Schiedsvertrag (s. weiter unter S. 274) d. h. einen Schiedsvertrag ohne Vorbehalt für Ehre und Lebensinteressen abzuschließen, so muß er auch dazu die

[1]) Die von der italienischen Regierung der schweizerischen Regierung am 27. August 1916 gemachte Mitteilung (s. Ri. a. a. O. 403f.): „que l'Italie se considère, à partir du 28 août courant, en état de guerre avec l'Allemagne" war keine Kriegserklärung, sondern bloß die Bestätigung des schon vorliegenden Kriegszustandes.

Zustimmung seines bisherigen Bundesgenossen erlangen, denn es könnte sonst leicht vorkommen, daß der bei Eintritt des casus foederis um Erfüllung seiner Bündnispflichten angegangene Alliierte mit der Erklärung droht, er für seine Person wolle ein Schiedsgericht anrufen.

Ein Beispiel hierfür: Im Jahre 1905 hatten England und Japan einen Allianzvertrag abgeschlossen, der im Art. 2 bestimmt: „Wenn infolge eines unprovozierten Angriffs oder einer agressiven Handlungsweise, wo auch immer sie geschehen mag, einer der kontrahierenden Teile in einen Verteidigungskrieg seiner territorialen Rechte oder seiner speziellen Interessen, die in der Einleitung des Abkommens genannt sind (lies: Ostasien und Indien!) gerät, dann soll der andere Teil seinem Alliierten zu Hilfe kommen, mit ihm gemeinsam den Krieg führen und nur im Einverständnis mit ihm Frieden schließen."

Als nun England mit den Vereinigten Staaten einen ausnahmslosen Schiedsvertrag im Jahre 1911 abschließen wollte, mußte der japanisch-englische Bündnisvertrag durch Vertrag vom 13. Juli 1911 amendiert werden. Der Art. 5 dieses Vertrags bestimmte nun: Wenn einer der beiden Vertragsteile (England oder Japan) einen allgemeinen Schiedsgerichtsvertrag („allgemein" = ausnahmslos im oben angeführten Sinne s. Lammasch, Schiedsgerichtsbarkeit im Hdb. des VöR. S. 91) mit einer dritten Macht schließen würde, sollte nichts in diesem Bündnisvertrage die den allgemeinen Schiedsvertrag abschließende Macht (lies Großbritannien!) verpflichten, mit jener Macht, mit der der Schiedsgerichtsvertrag in Kraft steht, in den Kriegszustand zu treten. Also Schiedsrecht bricht Bündnispflicht!

4. Beendigung der Allianzverträge.

Die Beendigungsgründe sind:

a) das Fehlschlagen des casus foederis (s. oben S. 244).

b) Zeitablauf, wenn, wie in den meisten Allianzverträgen, die zeitliche Dauer der Allianz festgelegt ist. Sonst muß man unterscheiden: die Allianz ist zeitlich nicht begrenzt, es ist aber eine Kündigungsfrist abgemacht. Dann muß diese eingehalten werden. Ist keine Kündigungsfrist abgemacht, aber auch keine zeitliche Dauer, so kann die Auflösung der Allianz jederzeit erfolgen.

Als Beispiel einer zeitlich unbegrenzten Allianz, die schon Jahrhunderte überdauert hat, ist die englisch-portugiesische zu nennen (s. Transactions of the Royal Historical Society New Series XX, 109ff. und Third Series I, 157ff).

Im Mittelalter verkehrten beide Staaten miteinander auf dem Fuße der Gleichberechtigung. Ja in den ersten Anfängen dieser Freundschaft war sogar Portugal der gebende Teil. Früh begann England an Portugal Interesse zu nehmen. Portugal war eine Haltstation auf dem Wege nach dem heiligen Lande. Bei solcher Gelegenheit war es üblich, die Fürsten von Portugal, die seit dem Jahre 1140 den Königstitel trugen, in ihrem Kampfe gegen die Mauren wirksam zu unterstützen. So wurde am 24. Oktober des Jahres 1147 mit der Hilfe englischer Kreuzfahrer Lissabon den Mauren entrissen und ein Bestandteil der portugiesischen Monarchie. Der erste Bischof von Lissabon war Gilbert von Hastings, ein Engländer, welcher seine Besuche in der Heimat dazu benutzte, um englische Freiwillige für den Kampf gegen die Mauren zu werben. Waren es demnach zunächst rein kirchliche Beziehungen, welche zwischen den beiden Ländern bestanden, so begann alsbald der Handel das einigende Band zu werden. Die portugiesischen Kaufleute kamen bald nach England, und Heinrich III.

bemühte sich sehr um ihre Freundschaft, indem er große Summen Geldes von ihnen borgte. Dafür erteilte er ihnen freies Geleit und Schutzrechte im Innern des Landes (etwa um 1258). Die portugiesischen Kaufleute kamen nicht bloß ins Land, um Waren (namentlich Tierhäute und Wachs) zu verkaufen, sondern namentlich auch um englisches Tuch zu kaufen. Am Ausgang des 13. Jahrhunderts war allerdings wegen der in Portugal nistenden Seeräuber die Freundschaft zwischen beiden Staaten merklich abgekühlt. Ja, Eduard I. von England war nahe daran, dem Könige von Portugal Diniz den Krieg zu erklären, aber es kam nicht dazu; man unterwarf sich beiderseits einem Schiedsgericht, vielleicht einem der ersten dieser Art, und die Angelegenheit wurde beigelegt (April 1294). Die Freundschaft Portugals war England damals besonders wichtig. Die portugiesischen Kaufleute führten nicht bloß wertvolle Waren nach England, sondern halfen auch, da die englischen Staatsfinanzen zu jener Zeit vorwiegend auf Zöllen, namentlich Einfuhrzöllen beruhten, die gewöhnlich leere englische Staatskasse füllen. Dazu kam, daß unter Eduard III. der hundertjährige Krieg mit Frankreich begann. Die englische Politik ging dahin, kleinere Staaten, die an Frankreichs Grenzen waren, für seine Interessen zu gewinnen, nicht bloß, was England sonst mit Vorliebe tut, um diese Staaten von einem Bündnis mit dem Feinde abzuhalten, sondern — und dies ist ein merkwürdiger Präzedenzfall für die Gegenwart — um von ihnen Schiffe zu borgen oder Mannschaften, die für England kämpfen mußten. Eduard III. bemühte sich sehr um ein Bündnis mit Alfons IV. von Portugal. Eine Heirat zwischen den beiden Fürstenhäusern sollte das Bündnis besiegeln. Schon war alles (1347) festgelegt, da sprang Portugal im letzten Momente zurück, weil Alfonso es für zweckmäßiger hielt, seine Tochter an Peter von Aragonien zu vermählen. Erst unter dem Enkel Alfonsos wurden die Verhandlungen wegen des Bündnisses wieder aufgenommen. Und im Jahre 1373 kam der erste Allianzvertrag (am 16. Juni) zustande. Es handelte sich damals darum, einem englischen Prinzen, John von Gaunt, Ehegemahl einer kastilischen Prinzessin, auf den kastilischen Thron zu helfen. Ferdinand von Portugal war aber ebensowenig wie seine Vorgänger geneigt, treu zum Bündnisse zu stehen. Bei der ersten besten Gelegenheit sprang er ab. Erst nach dem Tode Ferdinands und nachdem der Usurpator Johann von Aviz mit Hilfe der Engländer zur Regierung gelangt war (Schlacht bei Aljubarrota [August 1385], in welcher Johann mit englischer Hilfe die Kastilianer besiegte), wurde am 9. Mai 1386 der Vertrag von Windsor unterzeichnet (Text bei Rymer Foedera III 200), worin eine ewige Liga zwischen den beiden Ländern gegen jeden Feind, ein dauerndes freies Geleit für die Untertanen beider Länder, die feierliche Verpflichtung, jeden Gegner des anderen Teils gering zu achten, und die Versicherung aufgenommen wurde, daß alle künftigen Könige beider Reiche innerhalb Jahresfrist vom Zeitpunkt der Krönung den Vertrag bestätigen mußten. Dies ist auch später wiederholt geschehen (1406, 1438, 1475, 1485, 1642, 1654, 1660/61). Er ist die Grundlage und der Eckpfeiler der heutigen Bundesgenossenschaft geblieben.

c) Krieg gegen den Bundesgenossen.

d) Aufhebung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit eines Bundesgenossen durch Stellung unter ein völkerrechtliches Protektorat.

e) Die clausula rebus sic stantibus (s. oben S. 238).

II. Garantieverträge.

1. Allgemeiner Begriff.

Das sind Verträge, durch welche sich zwei oder mehrere Staaten verpflichten, einen bestimmten außen- oder innenpolitischen Rechtszustand (sog. Garantiefall) zu erhalten, dadurch, daß sie ihn selbst respektieren und seine Achtung im Notfall von anderen erzwingen.

Es muß ein Rechtszustand sein, der garantiert ist. Das ist auch der Fall, wenn z. B. der Territorialbestand eines Staats garantiert wird. Damit wird nicht etwa bloß, wie die Mehrzahl der Völkerrechtslehrer annehmen, eine Naturtatsache, das Gebiet als Naturerscheinung garantiert, sondern der Inbegriff von Rechtssätzen (völkerrechtlicher und innerstaatlicher!), welche gerade diesem Staat dieses Gebiet zuteilen (s. oben S. 178). Unhaltbar ist die Vorstellung, daß äußere Tatsachen, welche nicht rechtlich fixierbar sind, garantiert werden könnten. Auch wenn z. B. die Religion in einem bestimmten Staate garantiert wird, so ist es nicht etwa die Religion als soziale Erscheinung einer bestimmten Art, sondern das Rechtsverhältnis zwischen Kirche und Staat.

Wesentlich ist demnach dem Garantievertrag: der Garantiefall und seine genaue rechtliche Abgrenzung. Fehlt diese, so haben wir es bloß mit einem sog. Status quo-Vertrag zu tun.

Solche Status quo-Verträge sind namentlich diejenigen, welche die Aufrechterhaltung des Prinzips der „offenen Tür" in politisch-schwachen oder in nicht-europäischen Staaten zu befestigen suchen: Hierher gehört der oben (S. 245) zitierte Art. VII des Dreibundvertrags mit Italien. Hierher gehört auch das englisch-japanische Bündnis von 1905, der in seinem Vorspruch als Bündniszweck hinstellt: „die Erhaltung der gemeinsamen Interessen aller Mächte in China durch Sicherung der Unabhängigkeit und Integrität des Chinesischen Reiches, sowie die Erhaltung gleicher Gelegenheiten für Handel und Industrie aller Nationen in China". Ferner der Vertrag vom 13. Dezember 1906 zwischen Frankreich, Großbritannien und Italien auf Aufrechterhaltung des politischen und territorialen Status quo in Äthiopien, die Entente zwischen Rußland und England vom 31. August 1907 in bezug auf die Erhaltung des Status quo in Zentralasien, der Notenwechsel zwischen den Vereinigten Staaten und Japan vom 30. November 1908 über die Erhaltung des Status quo im fernen Osten, das russisch-japanische Übereinkommen vom 24. Juni (bzw. 4. Juli) 1910 betreffend die Mandschurei u. a. m. Vor allem das Nord- und das Ostseeabkommen, beide vom 23. April 1908 wegen der Aufrechterhaltung des Status quo „bezüglich" der an die Nordsee (bzw. Ostsee) grenzenden Gebiete. Man beachte hierbei die Unbestimmtheit des geschützten Gebiets. Welche Gebiete sind damit gemeint? Etwa ganz Dänemark? oder ganz Schweden? (zur Frage: z. B. Quabbe a. a. O. 105f. sowie Idman a. a. O. 174f.).

Durch den Garantiefall, der etwas anderes ist als der casus foederis, unterscheidet sich der Garantievertrag vom Allianzvertrag. Der Garantiefall sieht den Krieg als möglich vor, der Bündnisfall ist hingegen die causa proxima des Krieges, sieht also den Krieg als notwendige Folge an. Dazu kommt ferner, daß die Alliierten als Parteien gleichen Ranges einander gegenüberstehen, während bei der Garantie der Garant gegenüber dem Garantisten zugleich eine überlegene Stellung einnimmt.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet ist der folgende Vertrag trotz seines Wortlauts kein Garantie-, sondern ein Allianzvertrag. Der im November

1921 zwischen der Tschechoslowakei und Polen abgeschlossene Vertrag enthält folgende Bestimmungen:

1. Beide Staaten garantieren sich gegenseitig ihre Integrität auf Grund der Verträge, denen sie ihre Unabhängigkeit und ihr Bestehen verdanken.

2. Falls einer der beiden Staaten von einem Nachbar angegriffen wird, verpflichten sich beide Staaten gegenseitig zu wohlwollender Neutralität und zu dem Zugeständnis freier Durchfuhr des Kriegsmaterials.

3. Polen erklärt sich in der slowakischen und die tschechoslowakische Republik in der ostgalizischen Frage uninteressiert. Jeder der beiden Staaten verpflichtet sich, auf seinem Gebiet alle Organisationen, die eine gewaltsame Lostrennung von Bestandteilen des anderen Staats anstreben, aufzulösen und eine entsprechende Werbetätigkeit zu unterdrücken.

4. Beide Teile sollen von den Verträgen, die einer der beiden Teile mit dritten Staaten schließt, in Kenntnis gesetzt werden.

5. Handelsvertrag.

6. Etwaige Streitfälle werden einem Schiedsgericht unterbreitet. Kein diesem Vertrage zuwiderlaufendes Abkommen darf von einem der beiden vertragschließenden Teile mit einem anderen Staate abgeschlossen werden.

Die Vertragsdauer ist 5 Jahre.

Der Garantievertrag sucht nur bereits bestehendes zu erhalten. Dadurch unterscheidet sich das Garantieverhältnis von dem Protektorat.

Während des Weltkrieges verlangten die Ententemächte England und Frankreich als Garanten Griechenlands, daß der König der Hellenen ein der damaligen Parlamentsmajorität entsprechendes Kabinett unter Führung von Venizelos berufe. Das Verlangen dieser Mächte beruhte auf einer Verwechslung des Garantieverhältnisses mit dem Protektorat.

In der Londoner Konferenz von 1830 kam man am 3. Februar dazu, Griechenland als unabhängigen Staat aufzustellen und für diesen Staat einen Prinzen zu suchen. Es fiel die Wahl der Mächte, nachdem Leopold von Sachsen-Koburg abgelehnt hatte, auf Otto von Bayern, trotzdem dieser Wellington zu „liberal" schien. Der oben angeführte Vertrag vom 7. Mai 1832 zwischen England, Rußland, Frankreich und Bayern forderte im Art. IV, daß Griechenland ein „monarchischer, unabhängiger Staat" sei unter der Souveränität des Prinzen Otto. Was bedeutet aber „Etat monarchique" in der damaligen Terminologie des Verfassungsrechts? Die ganze Verfassungsentwicklung Griechenlands stand unter dem Einfluß Capodistrias, des Freundes Alexanders I. Dieser Monarch hatte schon seit dem Sturz Napoleons eine Auffassung von monarchischer Gewalt entwickelt, die dann später in allen anderen Staaten des Kontinents zur Geltung kam. Es war die Auffassung, daß die Vollgewalt des Staats im Monarchen ruhe und daß der Monarch nur kraft besonderer Gewährung das Parlament mitwirken lasse.

Ganz so steht es mit dem Ausdruck „monarchischer Staat" im Vertrag von 1832 und ganz dieselbe Formel verwendet der am 13. Juli 1863 zu London abgeschlossene Vertrag zwischen dem König von Dänemark und den drei Staaten Rußland, England und Frankreich. Art. III dieses Vertrages sagt: „Griechenland unter der Souveränität des Prinzen Wilhelm von Dänemark (als König der Griechen Georg I.) unter der Garantie der drei Mächte bildet einen monarchischen, unabhängigen und konstitutionellen Staat." „Konstitutionell" bedeutet, wie die Entente es auslegte, so viel wie parlamentarisch regiert. Allerdings findet sich der Ausdruck konstitutionell in dem Vertrag von 1832 nicht, aber bedeutete er im Vertrage von 1867 wirklich, was die En-

tente ihm unterlegte? Keineswegs, denn die parlamentarische Regierung ist erst Mitte der 70er Jahre in Griechenland eingeführt worden. Hätte man dies schon 1863 gewollt, dann hätten die damaligen Garanten nicht 12 Jahre (1863 bis 1875) stillgeschwiegen. Zudem ist die parlamentarische Regierung in Griechenland ohne Dazwischentreten der Garantenmächte zustande gekommen (vgl. dazu Sengelis, Parlamentsrecht II, S. 114ff.). Aber auch abgesehen von diesen historischen Tatsachen, selbst wenn „konstitutionell" im Sinne des Art. III von 1867 so viel wie parlamentarisch regiert bedeutete, niemals dürften Garantenstaaten einen Verfassungszustand, der sich ohne Verfassungsbruch entwickelt hat, eigenmächtig abändern wollen. Sie sind nur Hüter des Bestehenden, nicht seine Veränderer. Die Entente wollte aber eine Veränderung des Verfassungszustandes in Griechenland. Durfte sie ihr Werk durchsetzen, dann war Griechenland kein garantierter, sondern ein protegierter Staat. Denn der bedeutsame Unterschied zwischen einer völkerrechtlichen Garantie und einem völkerrechtlichen Protektorat ist, daß hier der ganze Staat mit seinen Staatseinrichtungen vor jeder von außen oder im Innern drohenden Gefahr beschützt, dort (bei der Garantie) bloß ein einzelner Zustand garantiert wird. Der Protektor kann deshalb auf Verfassungsänderungen hinweisen, die zum Schutze des Ganzen nötig sind, der Garant nur darauf, daß das Bestehende erhalten bleibt.

Freilich sind die Grenzen zwischen Garantieverhältnis und Protektorat mitunter so flüssig, daß aus einem Garantieverhältnis leicht zunächst ein völkerrechtliches und dann entweder ein staatsrechtliches Protektorat oder gleich die Annexion des „garantierten" Gebiets hervorgehen kann. Ein Beispiel hierfür ist Korea. Im Frieden von Shimonoseki vom 17. April 1895, der den Krieg zwischen China und Japan beendigte war die Unabhängigkeit Koreas ausgesprochen. In einem Vertrage zwischen Japan und dem nun unabhängigen Korea vom 23. Februar 1904 garantierte Japan dem Staate die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit. Durch die Verträge zwischen beiden Mächten vom 22. August 1904, 17. November 1905 und 24. Juli 1907 stellte sich Korea unter das völkerrechtliche Protektorat Japans. Im Jahre 1910 (Vertrag vom 29. August) „übertrug" der Kaiser von Korea alle seine Souveränitätsrechte an Japan (Art. I) und Japan nahm diese Übertragung an und „stimmte" der Annexion Koreas „zu" (Art. II).

In der Literatur wird meist zwischen der Hauptgarantie und der akzessorischen Garantie unterschieden. Letztere soll nämlich einen schon bestehenden Vertrag voraussetzen, um ihn zu garantieren. Der Unterschied zwischen beiden Arten der Garantie ist nur ein quantitativer, nicht qualitativer (s. die treffende Kritik von Idman a. a. O. S. 69ff.). Die erstere Form schützt einen Zustand gegen alle, die letztere nur gegen einige Staaten (nämlich die Parteien des Hauptvertrags), so daß man nun sagen kann: die Hauptgarantie schützt absolute, die akzessorische Garantie relative Rechte. Der Unterschied zwischen Einzel- und Kollektivgarantie ist kein begrifflicher Gegensatz, sondern bloß ein Unterschied in der Form der Durchsetzung einer bestehenden Garantie (worüber noch unten S. 257 zu handeln ist).

2. Der Garantiefall (sog. Objekt der Garantie).

Der Garantiefall muß, wie wir oben gesehen, rechtlich abgegrenzt

sein. Aber er darf auch nicht offenbar widerrechtlich d. h. gegen das Völkerrecht sein. Das ist er besonders dann, wenn er Rechte Dritter verletzen soll. Hat aber diese Verletzung Dritter bereits stattgefunden und sich allgemeine Anerkennung (als fait accompli) errungen, so ist die Garantie eines solchen Zustandes zulässig.

Beispielsweise war der Garantievertrag von 1831, der die Unabhängigkeit Belgiens durch die Großmächte garantierte, keine Verletzung der Rechte Hollands, dessen König erst 1839 die Unabhängigkeit Belgiens anerkannte. Denn diese Garantie fand erst nach dem Abfall Belgiens statt und erkannte nur die durch die belgische Revolution vollendete Tatsache an.

Jeder Rechtszustand, welcher nicht die übernommenen Pflichten gegen einen anderen Staat oder gegen die Völkergemeinschaft verletzt, kann ein Garantiefall sein. Insbesondere kennt die Staatspraxis folgende wichtige Arten des Garantiefalls:

a) die Garantie der Verfassung eines Staats (s. oben S. 253 f.).

b) Die Garantie des Staatsgebiets eines Staats.

Beispiele: Deutschland, England, Frankreich und Rußland haben durch Vertrag vom 2. November 1907 die territoriale Integrität Norwegens garantiert (Art. 2). Die Satzung des Völkerbundes (Art. 10) garantiert jedem Bundesmitglied den unversehrten Bestand seines Staatsgebiets mit den Worten: „Die Bundesmitglieder verpflichten sich, die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren[1]). Im Falle eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr nimmt der Rat des Völkerbundes Bedacht auf die Mittel zur Durchführung dieser Verpflichtung" s. über diesen Anlaß zur völkerrechtlichen Intervention des Bundes weiter unten § 26.

Im Falle der Garantie des Staatsgebiets sind die Kolonien in die Garantie nicht eingeschlossen. In der Theorie ist das bestritten, in der Praxis wurde aber z. B. die Garantie des ottomanischen Staatsgebiets durch den Pariser Frieden (s. oben S. 68) nicht auf die Kolonien der Pforte ausgedehnt (s. italienischer Krieg in Tripolis 1911/12!).

c) Garantie der dauernden Neutralität eines Staats (s. oben § 7). Daß in der Garantie des Staatsgebiets nicht auch die der dauernden Neutralisierung gelegen, ist allgemein anerkannt. Norwegisches Staatsgebiet ist in seiner Unversehrtheit seit 1907 garantiert, aber es gilt niemals als dauernd neutralisiert. Ebenso ist das Staatsgebiet jedes europäischen und außereuropäischen Staats, der Mitglied des Völkerbundes ist, seit 1919, garantiert (s. oben S. 140), aber dadurch sind alle diese Staaten noch lange nicht dauernd neutralisierte Staaten geworden.

Umgekehrt schließt auch die Garantie der dauernden Neutralität nicht ipso jure die Garantie der territorialen Unversehrtheit in sich, wie denn auch für die Schweiz (s. Fleischmann VöRQ Nr. 5 I—III) beides getrennt garantiert wurde.

[1]) D. i. die gewöhnliche Formel der Garantie die auch mitunter lautet: ‚respecter et faire respecter'.

In der Erklärung der 8 Kongreßmächte vom 20. März 1815 (Wien) heißt es: „Que, dès que la diète helvétique aura donné son accession . . . il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie, de la part de toutes les puissances, de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières . . .“ Nachdem nun der Beitritt der Schweiz am 27. Mai 1815 erfolgt war, erkannten die Vertragsstaaten des 2. Pariser Friedens vom 20. November 1815, Preußen, Österreich, Großbritannien, Rußland und Frankreich, die Neutralität und Gebietsintegrität der Schweiz („sa neutralité et l'inviolabilité de son territoire“) an.

d) Die Garantie eines Vertrags (s. darüber oben vorhergehenden § 20).

e) Die Garantie von Kolonialrechten an und in überseeischen Gebieten.

Hierher gehört namentlich der am 13. Dezember 1921 in Washington abgeschlossene sog. Viermächtevertrag, welcher die Kolonialrechte Englands, Frankreichs, Japans und der Union im „fernen Osten“ und namentlich in China für 10 Jahre garantiert. Der Vertrag hat folgenden Wortlaut: Art. I: The high contracting parties agree as between themselves to respect their rights in relation the their insular possessions and insular dominions in the Pacific Ocean. Zur Regelung von etwa entstehenden Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten dient ein ‚joint conference‘. Art. II: If the said rights are threatened by agressive action of any other Power, the high contracting parties shall communicate with one another fully & frankly in order to arrive at an understanding as to the most efficient measures to be taken jointly or separately to meet the exigencies of the particular situation. Art. III bestimmt die Vertragsdauer auf 10 Jahre, nach deren Ablauf der Vertrag stillschweigend verlängert wird, wenn er nicht 12 Monate vorher gekündigt wird. Art. IV schreibt die Form der Ratifikation vor und ordnet an, daß das englisch-japanische Bündnis (zuletzt von 1911) aufgehoben sei. (S. oben S. 250.)

Beispiele aus neuester Zeit die zwei Garantieabkommen, das eine zwischen Frankreich und England, das andere zwischen Frankreich und der Union (beide nicht ratifiziert: Texte bei Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrag [1920] I 738), deren Art. I (in deutscher Übersetzung) folgendermaßen lautet: „In dem Falle, daß die folgenden Vertragsbestimmungen betr. das linke Rheinufer (folgen die Art. 42—44 des Versailler FrV. wörtlich) nicht unmittelbar Frankreich die geeignete Sicherheit und den geeigneten Schutz geben sollten, sind die Vereinigten Staaten (bzw. England) gehalten, Frankreich sofort zu Hilfe zu kommen in dem Falle, daß es, ohne Veranlassung gegeben zu haben, von Deutschland angegriffen wird.“

f) Eine besondere Art der Garantie von Verträgen sind die völkerrechtlichen Anleihegarantien, wie sie bisher schon praktisch geworden sind und in Zukunft zum Wiederaufbau Europas noch öfters nötig sein werden.

Gegenstand der Garantie ist hier der Anleihevertrag, den ein Staat mit seinen inländischen und ausländischen Gläubigern abschließt und der selbst entweder nach Zivil- oder nach öffentlichem Recht des Schuldnerstaats zu beurteilen ist. Das Eigentümliche an dieser Garantie ist, daß sie selbst völkerrechtlicher Natur ist, abgeschlossen zwischen Staaten, während das, was sie verbürgen, ein Vertrag ist, der jedenfalls nicht nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen ist, weil er nicht zwischen Staaten abgeschlossen wird.

Die Anleihegarantie kann entweder Zwangsgarantie oder Bürgschaftsgarantie oder beides sein.

Als Zwangsgarantie gibt sie den Kontrahenten auf, den säumigen Schuldnerstaat durch Druck zur Zahlung zu zwingen, als Bürgschaftsgarantie verpflichtet sie die Kontrahenten, entsprechend den zivilrechtlichen Bürgen bei Nichterfüllung durch den Schuldner selber zu leisten. Auch die Bürgschaftsgarantie ist völkerrechtlicher, nicht zivilrechtlicher Natur (wie Bluntschli, Idman u. a. glauben). Die irrige Auffassung beruht darauf, daß zwischen dem bürgenden und verbürgten Vertrag nicht klar unterschieden wird. Ersterer ist völkerrechtlich, letzterer kann zivilrechtlich sein (aber auch öffentlichrechtlicher Natur: s. dazu Zitelmann, der Canevarostreitfall, Werk vom Haag II[1] 240ff.).

3. Der Umfang der aus dem Garantievertrage erwachsenden Pflichten.

a) Für den garantierten Staat sind die Pflichten entweder allgemeine, die sich aus jeder Garantie ergeben oder spezielle, die aus dem besonderen Garantievertrage erwachsen. So hat z. B. Norwegen im Garantievertrage vom 2. November 1907 die besondere Verpflichtung übernommen, sein Gebiet, das garantiert ist, an keine Macht zu zedieren, die Türkei im Pariser Frieden (1856), das Los ihrer christlichen Untertanen ohne Unterschied des religiösen Bekenntnisses oder der Nationalität zu verbessern. Die allgemeinen Pflichten des garantierten Staats gehen dahin, an dem garantierten Rechtszustand ohne Zustimmung des Garanten nichts zu ändern, ferner insbesondere von dem Garanten die Hilfe zur Durchsetzung des garantierten Rechtszustandes erst dann zu verlangen, wenn der Garantist nicht in der Lage ist, selbst das Gewünschte durchzusetzen. Denn die Verpflichtungen des Garanten sind nur subsidiäre.

b) Für den Garanten ergibt sich die Pflicht, auf Anrufen des Garantisten die Hilfe zur Durchsetzung des garantierten, aber bedrohten oder verletzten Rechtszustands zu leisten. Der Garant hat zu diesem Zwecke zu prüfen, ob der Garantiefall eingetreten ist. Selbst wenn das letztere zutrifft, ist er von seiner Garantiepflicht als befreit anzusehen, wenn ihre Erfüllung seine Staatskräfte übersteigt, denn das Recht der Selbsterhaltung geht allem vor. Die Garantenpflicht bezieht sich nur auf Abwehr gegen äußere Störungen des garantierten Rechtszustandes (s. auch weiter unten S. 302), nicht auf innere, z. B. Revolutionen.

Die wichtigste Pflicht des Garanten ist seine Durchsetzungspflicht. Die Garantie kann für die Erfüllung dieser Pflicht entweder nur von einem Staat oder von mehreren Staaten übernommen worden sein. Man spricht dann von Kollektivgarantie. Diese bedeutet jedoch nicht (wie England 1867 angenommen hatte), daß die Durchsetzungspflicht nur dann für jeden Mitgaranten erwachse, wenn alle anderen Mitgaranten sich zur Durchsetzung zusammentun.

Bei Interpretation der durch den Londoner Akt von 1867 geschlossenen Garantie des Luxemburgischen Gebiets, sagte Lord Stanley im Unterhause (Sitzung vom 14. Juni 1867 Hansard Debates 3. ser. vol. 187 p. 1922f): „. . . the guarantee now given is collectively only. That is an important distinction. It means this, that in the event of a violation of neutrality all the Powers who have signed the treaty, may be called upon for their collective action. No one of those Powers is liable to be called upon to act singly or separately. It is a case, so to speak, of limited liability. . . . But if the other Powers join with us, it is certain that there will be no violation of neutrality. If they, situated exactly as we are, decline to join, we are not bound single handed to make up the deficiencies of the rest . . .".

Diese Ansicht, gegen die Bismarck im Norddeutschen Reichstag am 24. September 1867 energischen Einspruch erhob, wurde in der Folge sowohl von der Theorie wie von der Staatspraxis verworfen.

Nur für die Kollektivgarantie von Anleihen gelangt man wohl aus Zweckmäßigkeitserwägungen dahin, daß eine übernommene „Solidargarantie" nur besagt: Die Garanten tragen die Schuld unter sich zu gleichen Bruchteilen (s. Meyer-Balding a. a. O. 421). Hier ist die „liability", wie sie Lord Stanley für die politische Garantie irrig annahm, wirklich „limited". —

Die Kollektivgarantie besagt nur, daß zwecks Durchsetzung die Mitgaranten sich vorher ins Benehmen setzen. Dies wird praktisch besonders dann wichtig, wenn einer der Garanten von dem Garantisten völkerrechtlich verletzt wird, und zwischen beiden Krieg entsteht. Dann ist dadurch der Garantievertrag nicht etwa hinfällig. Vielmehr dürfen selbst dann nicht durch Friedensschluß die Kriegsparteien die Rechtslage auf Kosten der Mitgaranten ändern.

Beispiel: Durch den Art. 8 des Pariser Friedens haben die Großmächte den Territorialbestand der Pforte kollektiv garantiert. Als es wegen einer von Seite der Türkei vorgenommenen völkerrechtlichen Verletzung zum russisch-türkischen Krieg von 1877/78 kam und als im Frieden von St. Stefano Rußland und die Türkei ohne vorherige Befragung der Mitgaranten die Rechtslage, die 1856 garantiert war, ändern wollten, wurde auf Einspruch Englands der Berliner Kongreß 1878 einberufen, welcher die Bestimmungen des Friedens von St. Stefano änderte.

Soll demnach grundsätzlich der vom Garantisten völkerrechtlich verletzte Garant auf jeden Fall ein vorheriges Benehmen mit dem Mitgaranten suchen, ehe er gegen den Garantierten vorgeht, so ist von dieser Regel doch eine Ausnahme zugelassen: befindet sich der Garant mit einer anderen Macht im Kriegszustand, welcher der Garantist, wenn auch nur indirekt Beistand leistet, dann ist jener wegen Notstands berechtigt auch ohne vorheriges Benehmen mit dem Mitgaranten gegen den Garantisten vorzugehen (s. das Vorgehen Preußens gegen Luxemburg 1870/71 bei Milovanovitch a. a. O. S. 63f., vgl. auch schon Grotius l. II c. II § 10).

§ 22. Meistbegünstigungsverträge.

Literatur: Barclay, Problems of International Diplomacy, Boston 1907; Borchardt, Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung in Handelsvertragssystem

1906; Cavaretta, La clausola della Nazione piu Favorita, Palermo 1906; Calwer, Die Meistbegünstigung in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Berlin, Bern 1902; Glier, Die Meistbegünstigungsklausel 1905; Herold, Favoured Nation Treatment, New York, 1901; Kaufmann, Welt-Zuckerindustrie und Internationales und Koloniales Recht, Berlin 1904; Lehr, La clause de la nation la plus favorisée, RDI. 1893, S. 313–316; Moore, Digest of International Law, Vol. V, 257–319, Washington 1906; Philbert, De la liberté du commerce dans les traités de commerce, Paris 1902; Schippel, Amerika und die Handelsvertragspolitik 1906; Schraut, System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung, Leipzig 1884; Visser, La clause de la nation la plus favorisée. RDI. 1902, pp. 66–87, 159–177, 270–280; Von Melle, Die Meistbegünstigungsklausel in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts II, pp. 204 bis 214 ff., Berlin 1889.

I. Begriff und Arten der Meistbegünstigungsklausel.

In jeder Meistbegünstigungsklausel liegt ein Doppeltes ausgesprochen: ein Anrecht auf Minderung des Generalzolltarifs für den begünstigten Vertragsteil, sodann aber auch das Versprechen die Waren des anderen Vertragsteils nicht höher zu verzollen als zum Generaltarif. Man kann demnach die Meistbegünstigung definieren als die Gewährung eines Rechtsanspruchs, welcher in der Regel gegenseitig erfolgt und dem zusichernden Teil die Verpflichtung auferlegt, dem Vertragsgegner für die in dem Vertrage genannten oder nicht genannten Gegenstände unverzüglich und ohne weiteres oder gegen eine besondere Gegenleistung an jeder Begünstigung, jedem Vorrecht und jeder Ermäßigung der Eingangs-, Ausgangs- und Durchfuhrzölle teilnehmen zu lassen, welche er einem dritten Staate gewährt hat oder gewähren wird, oder wenn solche Vorteile überhaupt dem dritten Staat nicht gewährt worden sind, jedenfalls den begünstigten Teil keinem höheren Tarif als dem Generaltarif zu unterwerfen. Man unterscheidet demnach zweierlei Arten von Meistbegünstigungsklauseln:

1. Die glatte Meistbegünstigung, wenn durch diese dem begünstigten Teil unverzüglich und ohne weiteres alle Vorteile, die einem dritten Staate zukommen, eingeräumt werden.

2. Die bedingte oder reziproke Meistbegünstigung, wenn dem begünstigten Staat die Vorteile des dritten Staats nur unter der Bedingung eingeräumt werden, daß er dem Begünstiger ein gleiches Äquivalent gewährt, wie der dritte Staat. Die glatte Meistbegünstigung wird heute im Staatenverkehr der europäischen Reiche untereinander gewährt. Die bedingte oder reziproke Meistbegünstigung wird von den Vereinigten Staaten sowohl im Verkehre mit den anderen amerkanischen Staaten als auch im Verkehre mit dem europäischen Kontinent gehandhabt. Auch Japan hängt im Prinzipe dieser zweiten Form der Meistbegünstigung an.

Die glatte Meistbegünstigungsklausel hat gewöhnlich in folgenden 5 Formeln Ausdruck gefunden: Formel A: „Die beiden vertragenden Teile geben sich die Zusicherung, in bezug auf Eingangs- und Ausgangsabgaben sich wechselseitig

auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation zu behandeln.“ B: „Ein jeder der hohen kontrahierenden Teile verpflichtet sich, den anderen Teil an jeder Vergünstigung, an jedem Privileg und an jeder Ermäßigung in den Tarifen der Ein- und Ausfuhrabgaben (der in dem gegenwärtigen Vertrage erwähnten und nicht erwähnten Artikel) teilnehmen zu lassen, welche einer derselben einer dritten Macht bewilligt hat oder künftig bewilligen möchte.“ Formel C: „Die Boden- und Gewerbeerzeugnisse ...., welche in .... und die Boden- und Gewerbeerzeugnisse ...., welche in .... eingeführt werden, sollen daselbst, sie mögen zum Verbrauch, zur Lagerung, zur Wiederausfuhr oder zur Durchfuhr bestimmt sein, der nämlichen Behandlung unterliegen, und keinen höheren oder anderen Abgaben unterworfen werden als die Erzeugnisse des in diesen Beziehungen am meisten begünstigten dritten Landes.“ Formel D: „Hinsichtlich des Betrages, der Sicherstellung und der Erhebung der Ein- und Ausfuhrzölle, (der zollamtlichen Niederlagen, der Nebengebühren, der Zollformalitäten, ferner in bezug auf die für Rechnung des Staates, einer Gemeinde oder Korporation zu erhebenden Inlandsabgaben und Akzisengebühren jeder Art), verpflichtet sich jeder der vertragschließenden Teile, den anderen an jeder Begünstigung, jedem Vorrecht und jeder Herabsetzung in den Tarifen teilnehmen zu lassen, welche einer von ihnen einer dritten Macht zugestanden haben sollte. Ebenso soll jede späterhin einer dritten Macht zugestandene Begünstigung oder Befreiung sofort, bedingungslos und ohne weiteres dem anderen vertragsschließenden Teile zustatten kommen.“ Formel E: „Die hohen vertragsschließenden Teile verpflichten sich gegenseitig, keinerlei Abgabenermäßigungen, Vorrechte, Begünstigungen oder Befreiungen, welcher Art immer, den Angehörigen oder Erzeugnissen irgendeines anderen Staats in betreff der Zollgebühren, bei der Ein- oder Ausfuhr zu Lande oder zu Meer, der Einfuhr-, Ausfuhr- oder sonstigen Abgaben zuzugestehen, die nicht auch, und zwar sofort und bedingungslos, auf die Angehörigen und gleichartigen Erzeugnisse ihrer Gebiete ausgedehnt würden, da es der Wille der hohen vertragschließenden Teile ist, daß in betreff all dessen, was sich auf die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr, Lagerung, Wiederausfuhr, örtlichen Abgaben, Vermittlung, Zollgebühren und Zollförmlichkeiten, sowie ferner auf die Ausübung von Handel und Gewerbe, auf Schiffahrt und Erwerbung und Besitz von Eigentum aller Art bezieht, die (Österreicher und Ungarn in Rußland) und die (Russen in der österreichisch-ungarischen Monarchie) die Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation genießen sollen.“ Die Formel der bedingten oder reziproken Meistbegünstigung ist die folgende, die wir dem amerikanisch-preußischen Handelsvertrag vom 1. Mai 1828 entnehmen (Artikel IX): „Wenn von einem der kontrahierenden Teile in der Folge anderen Nationen irgendeine besondere Begünstigung in betreff des Handels oder der Schiffahrt zugestanden werden sollte, so soll diese Begünstigung sofort auch dem anderen Teile mit zugute kommen, welcher dieselbe, wenn sie ohne Gegenleistung zugestanden ist, ebenfalls ohne eine solche, wenn sie aber an die Bedingung einer Vergeltung geknüpft ist, gegen Bewilligung derselben Vergeltung genießen wird.“

II. Die Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel.

Ansätze der Meistbegünstigungsklausel finden sich schon im 17. Jahrhundert, klar und deutlich aber erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts, so im Methuen-Vertrag zwischen Portugal und England von 1703, im Vertrag von Großbritannien und der Stadt Danzig von 1706. Der Vertrag zwischen England und Spanien aus dem Jahre 1717 hat schon ausdrücklich den

terminus „most favoured nation“ (Art. V: The said subjects shall be used in Spain in the same manner as the most favoured nation, ... and all the rights, privileges, ... which shall be granted . . . . to any nation whatever shall likewise be granted and permitted do the said [British] subjects; the same shall be granted, ... to the subjects of Spain in the Kingdoms of his Britannic Majesty). Das 18. Jahrhundert ist das Zeitalter der glatten Meistbegünstigung. Auf dieses Zeitalter folgt vom Ausgang des 18. Jahrhunderts bis zum Jahre 1860 die Zeit der reziproken Meistbegünstigung unter Amerikas Führung. Es handelte sich in dieser Zeit um die Lockerung der Fesseln, welche der Merkantilismus durch hohe Zölle und namentlich hohe Schiffahrtsabgaben der Handelsfreiheit auferlegt hatte. Diese Lockerung wird nur vorsichtig und schrittweise in Gestalt der Reziprozitätsverträge vorgenommen. Typisch ist dafür das Vorgehen Sardiniens unter Cavour zu Beginn der 50 er Jahre. Das System war eine Verbindung der Reziprozitätsklausel mit der Meistbegünstigung und läßt sich kurz folgendermaßen bezeichnen: man gewährte die Meistbegünstigung in bezug auf eine begrenzte Anzahl von Handelsartikeln dem einen Staate, sagen wir z. B. Frankreich, gewährte dann die Meistbegünstigung für eine größere Anzahl von Handelsartikel einem anderen Staat, sagen wir z. B. Belgien, erweckte hierdurch in dem ersten Staat eine Eifersucht und das Verlangen ebenso wie der zweite Staat (Belgien) behandelt zu werden und zwang auf diese Weise dem ersten Staat neue Äquivalente ab. Die dritte Periode ist die der glatten Meistbegünstigung, welche seit der Zusatzkonvention vom 16. November 1860 zu dem zwischen England und Frankreich abgeschlossenen Cobdenvertrag vorherrscht. Cobden war von der Ansicht erfüllt, daß der Freihandel am besten dadurch gefördert würde, wenn alle Nationen vom Bande der Meistbegünstigungsklausel umschlungen, schließlich sich zum Weltfreihandel bekannten. „Durch die automatische Wirkung der Meistbegünstigungsklausel, welche dem Netzwerk der Handelsverträge gemeinsam ist, wird die Tarifstaffel der Kulturwelt fortwährend niedriger gemacht und der Weg geebnet für die allgemeine Annahme des Freihandelsprinzips in Handelsverträgen, um so alle Abgaben, welche nicht Finanzzölle sind, zu beseitigen“ (Morley, Life of Cobden II 243). Diese Voraussage ist nun allerdings nicht eingetroffen, England hat sich durchaus zum Anhänger dieses Prinzips in seiner Zoll- und Handelspolitik gemacht, was für die Zeit von 1860, da England an der Spitze der Handels- und Industriewelt stand, seinen guten Sinn hatte, nunmehr aber, wo diese Vorherrschaft nicht mehr vorliegt eine Fessel englischer Handelspolitik bedeutet, da dieses bei Zolltarifverhandlungen nichts mehr als Gegenleistung bieten kann, was man nicht schon ohne dem, nämlich schon durch die unbeschränkte Meistbegünstigungsklausel im Verhältnis zu England hätte. Vorzüglich wirkt die Meistbegünstigungsklausel in Verbindung

mit dem Maximal- und Minimaltarif, wie er in Frankreich und Deutschland zu Hause ist, indem die Regierung einen Spielraum, zwischen Maximal- und Minimaltarif liegend, erhält und Vorteile innerhalb desselben durch das System der Meistbegünstigungsklausel d. i. durch Handelsverträge mit Meistbegünstigungsklauseln gewähren kann. Dadurch können einerseits Vorteile vom Auslande als Äquivalent erreicht werden (wollen sie nicht, dann kommt der Maximaltarif ohne weiteres zur Anwendung!), während umgekehrt der Weg zur vollständigen Erniedrigung oder Beseitigung der Zollmauer, von welcher Cobden träumte, durch den Minimaltarif gesperrt ist.

III. Völkerrechtliche Grundsätze im Anschluß an die Meistbegünstigungsklausel.

1. Die Meistbegünstigung gilt nicht bloß für die Vorteile, die ein dritter Staat zur Zeit des Vertragsabschlusses zwischen zwei Staaten erlangt hatte, sondern für alle Zukunft bezüglich derjenigen Vorteile, welche einer der vertragschließenden Teile dem dritten Staat gewähren wird.

2. Durch Handelsverträge mit Meistbegünstigungsklauseln dürfen nicht bereits wohlerworbene Rechte anderer Staaten verletzt werden.

Als Beispiel diene hier folgender Fall: Am 30. Januar 1875 schloß die Union mit Hawai einen Handelsvertrag ab, wonach sie sich wechselseitig Handelsvorteile gewährten. Ein Artikel des Vertrages (IV) bestimmte, daß die wechselseitig gewährten Vorteile keinem anderen Staate gewährt werden sollten. England protestierte dagegen und zwar mit vollem Recht: es hatte am 10. Juli 1851 einen Handelsvertrag auf Grundlage der glatten Meistbegünstigung mit Hawai abgeschlossen und forderte nun auf Grund dieses Vertrages alle Vorteile von Hawai, welche dieses Reich der Union zugestanden hatte.

3. Handelsverträge mit Meistbegünstigungsklauseln dürfen nicht contra bonos mores ausgelegt werden.

Wenn z. B. zwei Staaten auf Grund der Meistbegünstigungsklausel einander verpflichten auf Alkohol von bestimmtem Prozentgehalt keine Verbrauchsabgaben wechselseitig aufzuerlegen, so darf ein dritter Staat, der mit einem von ihnen die glatte Meistbegünstigung erzielt hat, selbst aber Alkohol von jenem Prozentgehalt mit Abgaben belegt, nicht von dem anderen Staat, mit dem er durch Meistbegünstigung verpflichtet ist, den Vorteil der Abgabenfreiheit für den von ihm exportierten Alkohol verlangen, da er diese Abgabenfreiheit selbst nicht gewährt.

4. Abmachungen zwischen zwei durch Meistbegünstigung verbundenen Staaten, die nur dazu dienen, den durch die glatte Meistbegünstigung automatisch begünstigten dritten Staat um seine automatischen Vorteile zu bringen, gelten völkerrechtlich als agere in fraudem legis und sind deshalb wirkungslos.

5. Verletzt einer von zwei durch Meistbegünstigung verbundenen Staaten den Vertrag, so daß der andere Teil ihm die Meistbegünstigungsvorteile versagt, so kann der dritte Staat, der aus jenem Meistbegünstigungsvertrag Nutzen gezogen hat, nunmehr, da jener Meistbegünstigungsvertrag

gebrochen, also hinfällig ist, nicht dennoch Fortsetzung der automatischen Vorteile verlangen. Das gleiche gilt auch, wenn jener erste Meistbegünstigungsvertrag durch Krieg aufgehoben ist. Auf diesen Standpunkt stellte sich auch Deutschland, als es durch Bundesratsverordnung (vom 10. August 1914 RGBl. S. 367) die Vorteile, welche aus seinen Meistbegünstigungsverträgen mit Frankreich, England und Rußland automatisch den neutralen Ländern zukamen, nur precario modo (also aus Gefälligkeit) weiter gestatten zu wollen erklärte.

6. Die automatischen Vorteile hören auch dann auf, wenn sie auf Grund von Meistbegünstigungsverträgen gewährt werden, die sich auf ein Staatsgebiet beziehen, welches durch Eroberung oder Annexion einem der vertragschließenden Teile verloren gegangen ist, denn es handelt sich hier um Verträge, welche keine lokale Bezogenheit auf das verloren gegangene Staatsgebiet haben und deshalb für den Staatennachfolger nicht bindend sind. Anders liegt die Sache, wenn das Staatsgebiet, für welches Meistbegünstigungsverträge abgeschlossen wurden, nur der occupatio bellica unterliegt. Da gelten die Meistbegünstigungsverträge fort und ebenso die automatischen Vorteile dritter Staaten, ausgenommen natürlich diejenigen, mit denen der Okkupant im Kriege liegt. Dieser Standpunkt wurde zwar 1870 bei der Besetzung von Elsaß-Lothringen, aber nicht 1915 bei der Besetzung Belgiens durch das Deutsche Reich eingenommen.

7. Zuschlagsabgaben auf Waren, welche durch Exportprämien des Auslands gestützt werden, widersprechen nicht der Meistbegünstigungsklausel, denn die Meistbegünstigungsklausel will nur die juristische Bevorzugung der Ware des einen Staats vor der Ware des andern Staats verbieten. Jede Exportprämie, die aber ein Staat seiner Warenausfuhr gewährt, stellt sich im durch Meistbegünstigungsklausel gebundenen Auslande bloß als wirtschaftlicher, nicht als juristischer Vorteil dar, da das eigene Landesrecht nicht über die Auslandsgrenzen wirkt. Die dagegen gerichtete Zuschlagsabgabe ist deshalb nur eine wirtschaftliche Abwehrwaffe, kein juristischer Nachteil. Nur dann würde ein solches Zuschlagszollsystem der Meistbegünstigungsklausel widersprechen, wenn alle Waren ohne Unterschied der Exportprämienhöhe durch eine gleiche, feste Zuschlagsabgabe getroffen würden, denn dann könnte die Zuschlagsabgabe, die gewöhnlich nach dem Höchstmaß der Exportprämie des Auslandes bemessen wird, ungerecht diejenigen Staaten treffen, welche eine niedrigere Exportprämie für das gleiche Produkt bezahlen. Ihre rechtliche Stellung wäre demnach auf dem Markte des Zuschlagsstaates eine ungünstigere als die des die höchste Exportprämie zahlenden Staates.

8. Bei der reziproken oder bedingten Meistbegünstigung muß man zwei Arten von Bedingungen unterscheiden: die unwiederholbaren oder schwerwiederholbaren Bedingungen von den stets wiederholbaren Bedingungen. Wo ein Vorteil einem anderen Staate auf Grund der Nach-

barschaft oder politischer Beziehungen gewährt worden ist, da liegt gewöhnlich eine unwiederholbare oder schwerwiederholbare Bedingung vor. Wenn der dritte Staat das dieser Bedingung entsprechende Äquivalent nicht leisten kann, ihm also gewissermaßen der aus jener Bedingung fließende Vorteil versagt bleiben muß, so kann er sich nicht über eine Verletzung der Meistbegünstigungsklausel beschweren. Alle anderen Bedingungen sind wiederholbar und der begünstigende Staat muß dem durch reziproke Meistbegünstigungsklausel berechtigten Staat nach Erfüllung der Bedingung und des aus ihr fließenden Äquivalents die gleichen Vorteile gewähren, die er unter gleichen Voraussetzungen einem dritten Staat gewährt hat. Hat er von dem dritten Staat kein Äquivalent erhalten, so muß er dem durch Meistbegünstigung berechtigten Staat den Vorteil ebenfalls umsonst gewähren.

9. Bei der reziproken Meistbegünstigungsklausel kommt noch eine zweite Frage in Betracht. Wenn einer der kontrahierenden Staaten mit dem einen Staat durch die reziproke oder bedingte Meistbegünstigungsklausel, mit einem anderen Staat durch die glatte Meistbegünstigungsklausel verbunden ist, darf da der erste Staat von ihm alle diese Vorteile verlangen, die er dritten Staaten auf Grund der glatten Meistbegünstigung gewährt hat? Die Antwort lautet nein, denn die scheinbar automatischen Vorteile, die auf Grund der glatten Meistbegünstigung den dritten Staaten gewährt sind, sind ihnen nicht „umsonst gewährt", sondern gegen Äquivalent. Die Vorteile, die die dritten Staaten gewährt haben, sind als Ganzes betrachtet ein Äquivalent, das geboten worden ist, und der Staat, der nur die reziproke Meistbegünstigung gewährt hat, darf diese Vorteile nicht als automatische „umsonst" für sich in Anspruch nehmen (über die praktische Betätigung dieses Grundsatzes s. das sog. Saratoga-Abkommen von 1891 zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten).

§ 23. Die Verwaltungsgemeinschaften, insbesondere die internationale Organisation der Arbeit.

Literatur: Poinsard, Les Unions et Ententes internationales 1901[2]; Reinsch, Public International Unions; Derselbe in AJIL I (1907) 519ff., III (1909) 1ff.; Sayre, Experiments in International Administration (1919); L. S. Woolf, International Government 1916; Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes S. 444ff.; über die Organisation der Arbeit besonders: Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft, Zürich 1918; S. Sanger, Labour Legislation under the League of Nations in Grotius Society V (1920) 145ff.; Eckardt & Kuttig, Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage, 1920 (Veröffentlichungen aus dem Komm. z. FrV. herausg. v. Schücking); B. E. Lowe, The International Protection of Labour, New York 1921; Godart, Les clauses de travail dans le traité de Versailles, Paris 1920.

I. Die juristische Bedeutung der Verwaltungsgemeinschaften.

Verwaltungsgemeinschaften oder Verwaltungsvereine von Staaten sind auf Grund von internationalen Verträgen herbeigeführte Staaten-

verbindungen, welche entweder den Zweck haben, dem Herrschaftsakt des einen Staats (insbesondere Verwaltungsakt oder Urteil) in jedem anderen Staat der Verwaltungsgemeinschaft dieselbe rechtliche Wirksamkeit zu sichern, wie im Heimatstaate (sog. Gemeinschaftsverwaltungen), oder welche anstreben, überstaatliche Organe zu schaffen, die in den zum Verwaltungsverein zusammengeschlossenen Staaten ein überstaatliches, gewöhnlich vereinbartes Recht, zur Geltung bringen, mit der Wirkung, daß die vom gemeinsamen überstaatlichen Organe gesetzten Akte für jeden der verbundenen Staaten abschließende (d. i. inappellabele) Rechtswirksamkeit in Anspruch nehmen (Verwaltungs- oder Spruchgemeinschaften im engeren Sinne). Zur letzteren Gruppe gehören auch die sog. Anschlußgemeinschaften, wo (durch sog. Akzessionsverträge) den Organen eines der verbundenen Staaten die überstaatliche Wirksamkeit für das ganze Unionsgebiet übertragen wird (z. B. einzelne Justizgemeinschaften in Deutschland s. mein Deutsches und Preuß. Staatsrecht [1923] II S. 578 ff.).

Die Verwaltungsgemeinschaften im engeren Sinne zerfallen in 2 Hauptgruppen: entweder haben sie gemeinschaftliche, überstaatliche Organe von der Art, daß die Staaten, die sie stellen, auf das Organ gar keinen, wie immer gearteten Einfluß ausüben dürfen (sog. Verwaltungsgemeinschaften mit Allgemeinorganen) oder von der Art, daß sie durch Instruktionen solchen Einfluß fortgesetzt aufrechterhalten (Verwaltungsgemeinschaften mit bloß gemeinsamen Organen).

Einige von diesen Verwaltungsvereinen und ihren ‚Kommissionen' haben wir bereits oben kennen gelernt, so die Meerengenkommission, die internationale Schiffahrtskommission, den Verwaltungsverein zur Bekämpfung der Sklaverei u. a. m. Über die Reparationskommission wird noch im folgenden (§ 29) zu handeln sein. Hier wollen wir nur die wichtigsten dieser Verwaltungsvereine ins Auge fassen und haben zu unterscheiden:

1. Verwaltungsvereine, welche dem internationalen Verkehre dienen:

a) Der Welttelegraphenverein (L'Union des administrations télégraphiques) seit 1865.

b) Der Weltpostverein seit 1874.

c) Die Union für den Eisenbahnfrachtverkehr seit 1878.

d) Die durch das Pariser internationale Luftschiffahrtsabkommen vom 13. Oktober 1919 eingerichtete, internationale Luftschiffahrtskommission (s. oben S. 212).

e) Die durch die Barcelonaer internationale Verkehrskonferenz von 1921 beschlossene, ständige technische Kommission für den internationalen Verkehr und Transport (s. oben S. 182)

2. Verwaltungsvereine mit ausgesprochenen ökonomischen Interessen.

a) Die sog. internationale Meterunion seit 1875 (zu Paris) zur Erhaltung eines einheitlichen Maßes.

b) Der Verwaltungsverein zum Schutze des literarischen, künstlerischen und geistigen Eigentums seit 1886 (zu Bern).

c) Der Verwaltungsverein zum Schutze des gewerblichen Eigentums seit 1883.

d) Die internationale Organisation der Arbeit (s. weiter unter III).

e) Der Verwaltungsverein zur Erhaltung des internationalen Instituts für Ackerbau seit 1905 (zu Rom).

3. Verwaltungsvereine zum Zwecke internationaler Polizei (Gefahrenabwehr!):

a) Der Verwaltungsverein zur internationalen Bekämpfung der Sklaverei seit der Brüsseler Antisklavereiakte von 1890 (s. oben S. 32), die am 10. September 1919 revidiert wurde.

b) Der mit dem obigen sich wesentlich berührende Verwaltungsverein zur Beschränkung des Spirituosenhandels nach dem schwarzen Erdteil seit 1890 (neugeregelt durch Vertrag der Ententegroßmächte vom 10. November 1919 s. Schücking-Wehberg a. a. O. 445ff.).

c) Der Verwaltungsverein zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels seit 1902 (zum Teil neuorganisiert durch Errichtung der sog. Untersuchungskommission für Armenien, die Türkei und Kleinasien durch den Völkerbund am 15. Dezember 1920. Die letzte internationale Konferenz fand im Juli 1921 unter Beteiligung Deutschlands statt. Die Aufhebung der Toleranzhäuser wurde zwar beschlossen, aber nicht mit der hierfür notwendigen $^2/_3$-Mehrheit der Konferenzteilnehmer).

d) Der Verwaltungsverein zur Bekämpfung des Opiumhandels seit der am 23. Januar 1912 unterzeichneten Opiumkonvention, der auch (infolge von Art. 295 Versailler FrV. und Art. 247 FrV. von St. Germain) Deutschland und Österreich angehören (vgl. DrRT. Nr. 1128 ex 1920).

e) Der Verwaltungsverein zur Bekämpfung des Waffen- und Munitionshandels nach dem schwarzen Erdteil, aber auch nach Persien, Transkaukasien und anderen Territorien Asiens, nach dem roten Meer, Persischen Golf, Golf von Oman u. a. m. Dieser Verwaltungsverein besteht seit dem Abkommen vom 10. September 1919.

f) Der Verwaltungsverein mit dem sog. internationalen Gesundheitsamt zu Paris als Zentrum (seit 1907, neuorganisiert durch den Völkerbund am 10. Dezember 1920 s. Schücking-Wehberg S. 473ff.).

4. Verwaltungsvereine mit ausgesprochen wissenschaftlichen Zwecken z. B. die Internationale Geodätische Vereinigung seit 1864 (mit dem Zentrum im Preußischen Institute für Geodäsie zu Potsdam) zu wissenschaftlicher Bestimmung der Erdoberfläche und Entwässerung u. a. m.

II. Die Organisation der Verwaltungsgemeinschaften in ihren Grundzügen.

Bei der Organisation der Verwaltungsgemeinschaften muß man davon ausgehen, daß in die Unabhängigkeit der Staaten, die zum Verwaltungsverein zusammengeschlossen sind, so wenig als möglich eingegriffen werden soll.

Sofern den Organen der Verwaltungsgemeinschaft die Gesetzgebung überwiesen ist, so ist daran festzuhalten, daß diese sich zunächst auf die Festlegung von Grundsätzen beschränken muß und, wenn sie darüber hinausgehen soll, die Zustimmung der Parlamente der verbundenen Staaten nicht ausschalten darf.

Üben die Organe der Verwaltungsgemeinschaft eine Verwaltungstätigkeit, so wird ihnen nur ausnahmsweise, namentlich nur in orien-

talischen Staaten eine direkte Herrschaftsgewalt über Behörden und Untertanen der verbundenen Staaten eingeräumt. Gewöhnlich beschränkt sich das internationale Organ nur auf Ratschläge, Sammlung von Informationen und Entgegennahme von Berichten, zu denen die zum Verwaltungsverein zusammengeschlossenen Staaten verpflichtet sind, und auf die Kontrolle über die Art, wie von ihnen das international verabredete Recht angewendet würde.

Die Sanktion dieses letzteren liegt, da Zwangsmittel zu seiner Durchsetzung nur ausnahmsweise gegeben sind, meist in dem Selbstinteresse der verbundenen Staaten, die zur Erkenntnis gelangen müssen, daß ihre Isolierung bzw. ihr Ausschluß von der Verwaltungsgemeinschaft wegen Nichterfüllung ihrer Verwaltungsvereinspflichten, nur ihnen Schaden bringen kann und daß die Erfüllung jener Pflichten die Wirksamkeit ihrer bloß für den eigenen Staat getroffenen Anordnungen auch im Auslande verbürgt.

Im allgemeinen finden sich bei jeder Verwaltungsgemeinschaft folgende Organe:

1. eine Generalkonferenz (selten Kongreß genannt), welche gewissermaßen das gesetzgebende Organ ist. Sie tritt entweder in regelmäßigen, in der General- oder Gründungsakte verabredeten zeitlichen Zwischenräumen zusammen, oder zu der Zeit, welche die letzte Generalkonferenz oder der Verwaltungsrat der Union (Verwaltungsgemeinschaft) bestimmt.

Zum Beschlusse ist meist Einstimmigkeit gefordert, doch kommen auch Majoritätsvorschriften in einigen Unionen vor (z. B. im Verwaltungsverein mit dem internationalen Ackerbauinstitut als Mittelpunkt; siehe aber auch unter III). Gewöhnlich behält sich jedes Mitglied der Union das Recht vor, jede von der Generalkonferenz beschlossene Änderung des gegebenen Rechtszustandes und jede Neuerung noch besonders durch die kompetenten Einzelstaatsorgane genehmigen zu lassen. Selbstverständlich bleibt den Staaten, die zustimmen, das Recht, sich für den besonders verabredeten Unionszweck oder die Neuerung, welche die Zustimmung aller Mitglieder nicht gefunden haben, in besonderen Unionen zu vereinigen (so im Weltpostverein, in der internationalen Arbeitsrechts gemeinschaft, s. unter III).

In fast allen Verwaltungsgemeinschaften wird ein Unterschied zwischen den durch internationale Abmachung festgestellten Konventionen und den sog. Reglements gemacht. Die Konvention stellt die Grundsätze des verabredeten Rechts auf, während das Reglement gewissermaßen die Ausführungsverordnung zur Konvention darstellt. Änderung der Konvention erfordern die Mitwirkung der Diplomaten der Vertragsstaaten, während die Reglements das Werk von technischen Sachverständigen sind oder einem sog. Verwaltungsrat (Kommission) überlassen werden.

2. Der Verwaltungsrat. Seine Hauptaufgaben sind die Überwachung

der administrativen Unterorgane der Union (des Sekretariats, der Unterkommissionen u. a. m.), sodann die Vorbereitung der von der Generalkonferenz zu fassenden Beschlüsse, die Beschlußfassung über Reglements (s. oben), der Verkehr und die Aktenvermittlung zwischen der Union und den Verbandsmitgliedern. In den älteren Verwaltungsgemeinschaften ist ein Verwaltungsrat nicht zu finden. Seine Aufgabe erfüllt der Staat, in dessen Territorium die Union ihren Sitz hat (also wenn in Bern gelegen: die Schweiz, wenn in Brüssel: Belgien usw.). Der Verwaltungsrat setzt sich aus Delegierten der Vertragsstaaten zusammen. Es ist jedoch nicht notwendig, daß alle Vertragsstaaten im Verwaltungsrat vertreten sind (so z. B. nicht in der Meter-Union, im Geodätischen Verwaltungsverein u. a. m., s. auch unter III). Ist bloß ein Teil der Vertragsstaaten im Verwaltungsrat vertreten, so wählt die Generalkonferenz dessen Mitglieder. Einstimmigkeit ist im Verwaltungsrat zur Fassung von Beschlüssen gewöhnlich nicht notwendig.

3. Das Generalbüro oder Sekretariat der Union. Es ist der Handlanger der internationalen Verwaltung und bildet das Zentrum aller Informationen, welche die Union von den Vertragsstaaten und diese von der Union wünschen.

Neuestens hat der Völkerbund eine Reihe von Verwaltungsgemeinschaften unter seine Obhut gebracht (Art. 23f. VöS.). Alle bereits vor dem Völkerbund errichteten Unionen sollen, vorbehaltlich der Zustimmung der Vertragsstaaten, dem Bunde untergeordnet werden. Alle künftig zu bildenden Unionen sollen überhaupt dem Bunde untergeordnet werden. Die Unterstellung unter den Völkerbund bedeutet keineswegs, daß sich dieser in die innere Organisation der Union einmengen darf (s. Beschluß des Völkerbundsrats vom Juni 1921 bei Schükking-Wehberg a. a. O. 484). Die Unterstellung unter den Völkerbund kann eine lockere oder eine intime sein. Die lockere bedeutet, daß die bestehende Organisation erhalten bleibt, daß insbesondere die Erneuerung der Unionbeamten durch die bisherigen Organe der Union erfolgt. Praktisch bedeutet solch lockere Form der Unterstellung nur, daß der Völkerbund sich der Unterstützung der unterstellten Büros d. i. besonders des Verwaltungtrats der Union bedienen darf, um Erkundigungen und Informationen einzuziehen.

Die intime Form der Unterstellung unter den Völkerbund bedeutet entweder

a) daß das Sekretariat des Völkerbundes die Funktion übernimmt, die sonst der Verwaltungsrat einer Union hat. Dies ist namentlich der Fall in allen durch allgemeine Übereinkommen geregelten Angelegenheiten internationalen Interesses, die eine Organisation noch nicht haben. Voraussetzung aber für diese Unterstellung unter den Völkerbund ist eine doppelte:

α) daß die Vertragsteile jener allgemeinen Übereinkommen auf Unterstellung antragen und

β) daß der Rat des Völkerbundes dem zustimmt (Art. 24 II VöS.).

b) Die Unterstellung unter den Völkerbund kann aber noch weitergehen: Der Rat kann nämlich bestimmen, daß die Ausgaben der unterstellten Union zu den Ausgaben des Sekretariats des Völkerbundes gehören, also diesen zugerechnet werden (Art. 24 III VöS.). Dadurch verliert die Union das sogenannte Ausgabenbudgetrecht, das sie gewöhnlich hat.

III. Die internationale Organisation der Arbeit. Dieselbe geht in ihrer Grundidee schon auf Robert Owen zu Anfang des 19. Jahrh.[1]) zurück, hat dann in einer Privatvereinigung zuerst (1900) ihren Anfang genommen[2]) und ist jetzt durch den Völkerbund zum ersten Male rechtlich ausgestaltet worden (Art. 387 VFr.).

Die Organe dieser hauptsächlich den Arbeiterschutz bezweckenden Verwaltungsgemeinschaft (s. Vorspruch zum XIII. Teil und Art. 427 des Vers. Friedensvertrags) sind:

1. Die Generalkonferenz, die mindestens jährlich zusammentritt. Sie stellt beinahe ein Parlament der internationalen Arbeit dar.

Man hat berechnet, daß bei 32 Mitgliederstaaten 128 Delegierte und technische Sachverständige[3]) bis zur stattlichen Ziffer von $10 \times 128 = 1280$ zusammen also $128 + 1280 = 1408$ an dieser Versammlung teilnehmen können: Godart a. a. O. p. 146.

Sie setzt sich aus je 4 Vertretern eines jeden Mitgliedstaats zusammen. Von diesen sind 2 Regierungsvertreter; von den 2 anderen vertritt je einer die Arbeitgeber und je einer die Arbeitnehmer. Jedem Vertreter können technische Ratgeber beigegeben werden, deren Zahl höchstens 2 für jeden einzelnen Gegenstand der Tagesordnung[3]) sein darf. Bei Fragen, die besonders Frauen angehen, muß wenigstens eine der zu technischen Ratgebern bestimmten Personen eine Frau sein (Art. 389 II VFr.). Die Regierungsvertreter geben ihre Stimme nur einheitlich ab, die übrigen Vertreter haben aber ein freies, durch Instruktionen nicht gebundenes Stimmrecht (Art. 390 I VFr.). Das erhöht diese Generalkonferenz über das Maß dessen, was auf gewöhnlichen Kongressen und Diplomatenversammlungen üblich ist, und macht sie zu einem internationalen Parlament der Arbeit.

---

[1]) In einer Adresse an König Wilhelm IV. von England, an die 5 führenden Mächte in Europa und an die nordamerik. Union. Diese Adresse ist Owens Buch „The Book of the new moral world containing the rational System of society" vorangedruckt.

[2]) Als sog. internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz mit dem Internationalen Arbeitsamt zu Basel, von 18 Regierungen subventioniert: s. darüber Eckardt-Kuttig a. a. O. S. 6.

[3]) Für die erste Tagung in Washington von 1919 sah der Friedensvertrag und Anlage zu Art. 424, 5 verschiedene Gegenstände vor. Also konnte jeder Staat 40 technische Ratgeber entsenden.

Bei der Zusammensetzung der Generalkonferenz sollen zwei Vorsichtsmaßregeln befolgt werden.

Die eine ist dagegen gerichtet, daß die Regierungen der Verbandsstaaten nur die ihnen bequemen Interessengruppen vertreten sein lassen. Um das zu verhüten, ist vorgeschrieben: „Sollte einer der Mitgliederstaaten einen nicht der Regierung angehörenden Vertreter, auf den er einen Anspruch hat, nicht bestimmt haben, so steht zwar dem anderen, nicht der Regierung angehörenden Vertreter das Recht zur Teilnahme an den Beratungen der Versammlung zu, aber kein Stimmrecht" (Art. 390 II VFr.). Die andere Vorsichtsmaßregel ist dagegen gerichtet, daß die Generalkonferenz je zu einer bolschewistischen oder anderen „Internationale" sich entwickelt. Macht nämlich die Generalkonferenz von dem ihr (Art. 389 letzter Absatz VFr.) verliehenen Recht Gebrauch, Nichtregierungsvertreter eines Verbandsstaats nicht zuzulassen, so ist die obige Bestimmung ebenfalls anzuwenden und es wird also so angesehen als ob alle Nichtregierungsvertreter überhaupt nicht ernannt worden wären (Art. 390 III VFr.) d. h.: der Vertreter der anderen Interessengruppe desselben Mitgliedsstaats wird nur ohne Stimmrecht zugelassen.

Kürzer gesagt: Das Fehlen des Arbeitgebervertreters schließt die Stimme des Arbeitnehmevertreters desselben Mitgliedsstaats aus und umgekehrt.

2. Der Verwaltungsrat. Er besteht (Art. 393 VFr.) aus:

a) 12 Personen als Vertreter der Regierungen

b) je 6 Personen, die von den zur Generalkonferenz bestellten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern gewählt werden.

c) Zusammen sind es also 24 Mitglieder des Verwaltungsrats. Von den 12 Regierungsvertretern des Verwaltungsrats werden 8 durch die Mitgliedstaaten ernannt, denen die größte industrielle Bedeutung zukommt. Diese sind nach der auf der 1. Generalkonferenz in Washington (1919) festgesetzten Reihenfolge: Die nordamerikanische Union, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Japan, Schweiz. Die übrigen 4 Regierungsvertreter werden von den Regierungsvertretern in der Hauptversammlung unter Ausschluß der Vertreter der vorhin erwähnten 8 Mitgliedsstaaten bestimmt. Die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat dauert 3 Jahre.

3. Das internationale Arbeitsamt mit einem Leiter, der vom Verwaltungsrat ernannt wird und von diesem seine Weisungen erhält (Art. 394 VFr.). Das Personal des Arbeitsamts soll auch aus Frauen bestehen (Art. 395 VFr.).

4. Das Verfahren zur Fortbildung des Arbeitsrechts hat 2 Grundformen: Vorschläge und Entwürfe zu einem Übereinkommen.

a) Das Verfahren durch Vorschläge (Art. 405 V—VII VFr.): Der Vorschlag ist ein von der Generalkonferenz mit $^2/_3$ Mehrheit angenommener

Antrag, der den Mitgliedsstaaten zur Prüfung vorzulegen ist, damit er in der Form eines Landesgesetzes oder anders (wie z. B. in Form einer Polizeiverordnung) zur Ausführung gelangt (Art. 405 I VFr.). Jeder Mitgliedsstaat hat spätestens innerhalb 1 Jahres (bei außergewöhnlichen Umständen längstens innerhalb 18 Monaten) nach Schluß der Tagung der Generalkonferenz den Vorschlag der zuständigen Landesstelle seines Staats zu unterbreiten, damit er zum Gesetz erhoben oder eine anderweitige „Maßnahme getroffen wird". Damit endet aber auch die Pflicht des Mitgliedsstaats (Art. 405 VII VFr.), insbesondere ist die Generalkonferenz nicht soweit zum internationalen Parlament geworden, daß die Mitgliedsstaaten nun jeden Vorschlag der Generalkonferenz annehmen müssen. Der Mitgliedsstaat hat aber auf jeden Fall dem Generalsekretär des Bundes anzuzeigen, ob und welche staatliche Maßregeln auf den Vorschlag hin erlassen worden sind (Art. 405 VI VFr.).

b) Das Verfahren durch Übereinkommen (Art. 405, V u. VII VFr). Die Generalkonferenz hat auch das Recht mit $^2/_3$ Mehrheit Entwürfe zu Übereinkommen vorzuschlagen, welche das internationale Arbeitsrecht fortbilden sollen.

Über das Verfahren ist mutatis mutandis dasselbe zu sagen was unter a) betreffs der Vorschläge gilt. Insbesondere ist auch hier nicht etwa der Entwurf zum Übereinkommen für dieses letztere zu halten. M. a. W.: es gehört zur Rechtsverbindlichkeit desselben unter Umständen die parlamentarische Genehmigung in dem Mitgliedsstaate, jedenfalls noch die Ratifikation durch die einzelstaatliche Regierung.

Dieses Normalverfahren kennt aber vier Vorbehalte, wo es überhaupt nicht zur Anwendung gelangt:

α) zugunsten wirtschaftlich unentwickelter Staaten (Art. 405 III VFr.),

β) zugunsten sozialpolitisch überentwickelter Staaten (Art. 405 Schlußabsatz VFr.),

γ) zugunsten von Bundesstaaten (Art. 405 vorletzter Absatz VFr.),

δ) zugunsten von Kolonialstaaten (Art. 421 VFr.).

Die Sanktion der Rechtspflicht jedes Mitgliedsstaats, die von der Generalkonferenz beschlossenen Vorschläge oder Entwürfe zu Übereinkommen der zuständigen Landesstelle zur Veranlassung der weiteren Schritte vorzulegen, besteht in der jedem andern Mitgliedsstaat verliehenen Befugnis, wegen Verletzung dieser Pflicht den ständigen internationalen Gerichtshof (s. folg. §) anzurufen (Art. 416 VFr.).

5. Das Beschwerdeverfahren.

Beschwerdegründe sind die oben erwähnte Verletzung der Vorlagepflicht, sodann unzureichende Durchführung einer Vereinbarung durch einen Mitgliedsstaat (Art. 409, 411 VFr.) einschließlich der Sonderabkommen[1]).

[1]) Diese Sonderabkommen sind (nach Art. 407) zulässig: Vereinigt nämlich ein Entwurf zu einem Übereinkommen bei der endgültigen Generalabstimmung nicht

Beschwerdeberechtigt sind:

a) Arbeitgeber- oder Arbeiterberufsverbände eines Mitgliedsstaats (Art. 409 III VFr.),

b) jeder Mitgliedsstaat (Art. 411 I VFr.),

c) jeder Vertreter in der Generalkonferenz (Art. 411 IV VFr.).

d) Außerdem findet ein Verfahren ex officio des Verwaltungsrats statt (Art. 411 IV VFr.).

Das Verfahren selbst ist ein verschiedenes, je nachdem es auf Antrag der unter a) genannten Berufsverbände stattfindet oder auf Betreiben der unter b—d genannten Beschwerdeberechtigten. Im ersteren Falle endigt es äußersten Falles mit einer Veröffentlichung der Beschwerde und der auf diese ergehenden Antwort der Regierung des Mitgliedsstaats, gegen welchen die Beschwerde gerichtet ist (Art. 409 und 410 VFr.). Im letzteren Falle sind folgende Stadien des Verfahrens zu unterscheiden:

α) Mitteilung der Beschwerde an den Mitgliedsstaat, gegen den sie gerichtet ist, zwecks Äußerung (Art. 411 II VFr.).

β) Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 411 III, Bildung desselben: Art. 412 VFr.), Editionspflicht des Beweismaterials (Art. 413 VFr.).

γ) Bericht des Untersuchungsausschusses (Art. 414 VFr.) und eventuelle Empfehlung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen (Art. 414 II VFr.).

δ) Mitteilung des Berichts an die interessierte Regierung zwecks Erklärung, ob sie die Vorschläge annimmt oder nicht, und falls sie diese nicht annimmt, ob sie den Streitfall dem ständigen internationalen Gerichtshof des Völkerbundes zu unterbreiten wünscht, und Veröffentlichung des Berichts (Art. 415 VFr.).

ε) Eventuelle Anrufung des ständigen internationalen Gerichtshofs (Art. 418 VFr.), der die Anträge und Vorschläge des Untersuchungsausschusses bestätigen, abändern oder aufheben kann. Der Gerichtshof hat gegebenenfalls die zu ergreifenden wirtschaftlichen Strafmaßnahmen zu bezeichnen.

Kehrt sich der Mitgliedsstaat, gegen den Beschwerde erhoben worden ist, innerhalb einer Frist nicht nach dem Bericht des Untersuchungsausschusses oder Urteil des Gerichtshofs, so darf jeder andere Mitgliedsstaat die im Ausschußbericht oder im Urteil bezeichneten wirtschaftlichen Strafmaßnahmen selbständig ergreifen (Art. 419 VFr.). Gegenüber den zur Anwendung gelangten Strafmaßnahmen kann der von ihnen betroffene Staat jederzeit dem Verwaltungsrat erklären, daß er alles getan habe, um den Forderungen des Berichts, ev. des Urteils zu entsprechen. Dadurch kann, nachdem der Verwaltungsrat die Richtigkeit solcher Erklärung hat nachprüfen lassen, dem Lauf der Strafmaßnahmen Einhalt geboten werden (Art. 421 VFr.).

die nötige $^2/_3$-Mehrheit auf sich, so steht es jenen Verbandsmitgliedern, die den Entwurf doch wünschen, frei, ein Sonderabkommen mit dem gleichen Inhalt zu schließen.

§ 24. Internationale Spruchgemeinschaften.

(Internationale Schiedsgerichte und ständiger internationaler Gerichtshof im Haag.)

Literatur: Meurer, Das Friedensrecht der Haager Konferenz 1905; Nippold, Fortbildung des Verfahrens in völkerr. Streitigkeiten 1907; J. Brown Scott, The Hague Peace Conferences, Baltimore 1909; Despagnet p. 734ff.; De Louter II 141ff.; Wehberg, Haager Friedenskonferenz (Guttentagsche Sammlung) 1910; Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang 1913—14 (in Stier-Somlos Handbuch des Völkerrechts); Strupp, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit 1914; Reinsch in AJIL. V (1911) 664ff.; J. B. Scott, The Status of Intern. Court of Justice 1916; Lange, Die amerikanischen Friedensverträge, Christiania 1916; Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes S. 300—350; Phillimore in Grotius Society VI (1921) p. 89ff.; Geza von Magyary, Die internat. Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde 1922, S. 85ff.

I. Isolierte und institutionelle Schiedsgerichte.

Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit ist jene Gerichtsbarkeit, welche kraft des Willens der im Streit befangenen Staaten zur Entscheidung von Staatenstreitigkeiten unter Anwendung allgemeiner Völkerrechtsnormen in Ermangelung von besonderen Vertragsabreden berufen ist.

Wird ein Schiedsgericht bloß für einen konkreten Streitfall (durch sog. Kompromiß) berufen, so spricht man von einem isolierten Schiedsgericht. Handelt es sich jedoch um ein Schiedsgericht, das für künftig entstehende Streitfälle durch Vertrag berufen wird, so ist ein sog. institutionelles Schiedsgericht gegeben.

Man darf institutionelle Schiedsgerichte nicht, wie es oft geschieht mit sog. obligatorischen internationalen Gerichten verwechseln. Institutionelle Schiedsgerichte sind immer durch den Willen beider oder aller in Streit befangenen Parteien berufen, obligatorische Gerichte müssen auch auf einseitigen Antrag einer Partei tätig werden. Ein Weltgesetzgeber hat auch bisher die obligatorischen Gerichte nicht geschaffen. Aber während die institutionellen Schiedsgerichte nur in einer freiwilligen Unterwerfung, also in einem Vertrag ihre Grundlage finden, ist die Grundlage der obligatorischen Gerichte eine Vereinbarung, also objektive Rechtssätze: kurz die Parteien sind gerichtsbar, d. h. aus einem Rechtssatz (nicht bloß Rechtsgeschäft!) gerichtsunterworfen. Die beiden Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 kannten nur die isolierte und institutionelle Schiedsgerichtsarbeit. Daneben empfahl die Konferenz (1907, Art. 38) Rechtsfragen, Fragen der Auslegung oder Anwendung internationaler Vereinbarungen der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen.

Die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit hat eine Hauptrichtung, die durch Verträge (Schiedsgerichtsverträge) allgemeiner Art gefördert

wird: das Obligatorium, so weit es möglich ist, zu erreichen oder wie Art. 40 des I. Haager Abkommens von 1907 es ausdrückt:

„Unabhängig von den allgemeinen und besonderen Verträgen, die schon jetzt den Vertragsmächten die Verpflichtung zur Anrufung der Schiedssprechung auferlegen, behalten diese Mächte sich vor, neue allgemeine oder besondere Übereinkommen abzuschließen, um die obligatorische Schiedssprechung auf alle Fälle auszudehnen, die ihr nach der Ansicht der Mächte unterworfen werden können."

Auf dem Wege zum Obligatorium, das im Haag nur für den Obersten Prisenhof (s. darüber weiter unten S. 345) zu erreichen war, sind seit 1907 eine Reihe von Schiedsgerichtsverträgen abgeschlossen worden, welche Etappen bis zu dem auf Grund der Völkerbundssatzung eingerichteten ständigen Gerichtshof im Haag bilden. Diese Etappen kennzeichnen:

1. Schiedsgerichtsverträge mit der sog. Ehrenklausel. Danach sollen alle „Rechtsstreitigkeiten" („différends d'ordre juridique") oder Fragen betreffend die Auslegung von Verträgen („relatifs à l'interprétation des traités") dem Schiedsgericht unterstellt werden, sofern sie nicht die vitalen Interessen, die Ehre oder die Unabhängigkeit der Vertragsmächte oder die Interessen dritter Mächte berühren (Beispiel: Der engl.-franz. Vertrag von 1903).

2. Schiedsgerichtsverträge, welche nach dieser allgemeinen Ehrenklausel eine Liste der unbedingt arbitrabelen Fälle aufweisen.

Diesen für unbedingt arbitrabel erklärten Fällen gegenüber darf die Ehrenklausel oder sonst eine allgemeine Vorbehaltsklausel nicht geltend gemacht werden (Beispiel: Vertrag Frankreichs mit Dänemark von 1911, Italiens mit Norwegen von 1910).

3. Schiedsgerichtsverträge, die ohne Ausnahme eine Pflicht zu schiedsgerichtlicher Austragung aufstellen (Beispiel: Vertrag von Italien mit Dänemark von 1905).

4. Schiedsgerichtsverträge, welche alle Rechtsfragen und solche Fragen, welche ihrer Natur nach fähig sind, durch Rechtsspruch abgetan zu werden, einem Schiedsgericht übertragen, hierbei aber die Vorfrage, ob eine Streitfrage dieser Art vorliege, einer Vorinstanz („gemischten Kommission") überweisen.

Beispiel: Die amerikanischen Vertragsentwürfe von 1911. Der erste Artikel dieser Vertragsentwürfe bestimmte, daß alle künftig zwischen den Parteien entstehenden Streitigkeiten, „die auf diplomatischem Wege beizulegen, sich als unmöglich erwiesen hat, mit Bezug auf internationale Händel, worin die hohen vertragschließenden Parteien interessiert sind kraft einer gegenseitigen Rechtsforderung, laut Vertrag oder sonstwie, und die ihrer Natur nach richterlich entscheidbar (justiciable) sind deswegen, weil sie sich durch Anwendung der Prinzipien von Gesetz und Billigkeit entscheiden lassen" durch Schiedsgericht geregelt werden sollten. Der 2. Artikel setzt eine „gemischte Kommission" ein, die für jeden einzelnen Streitfall errichtet werden soll. Sie

besteht aus 6 Mitgliedern, von denen jede Partei drei aus ihrer Mitte wählt. Eine solche Kommission hat als Kompetenz:

1. Untersuchung von Fällen, die dem Schiedsgericht zu unterbreiten sind, wobei der Bericht der Kommission als Unterlage des Schiedsgerichtsurteils dient.

2. Untersuchung und Bericht über nicht richterlich entscheidbare (justiciable) Fragen, der Bericht darf hierbei „solche Empfehlungen und Schlußfolgerungen umfassen, die geeignet erscheinen möchten."

3. Entscheidung der Frage, ob eine Streitigkeit dem Vertrage gemäß Gegenstand eines Schiedsgerichts sein soll oder nicht, wobei eine solche Entscheidung dann gültig ist, „wenn alle Mitglieder der Kommission oder alle bis auf ein Mitglied darüber einig sind und einen entsprechenden Vorschlag machen".

Die Regelung der Schiedsgerichtsbarkeit in der Völkerbundssatzung (Art. 13, Art. 14) und dem zugehörigen Statut vom 13. Dezember 1920 betreffend die Errichtung eines Ständigen internationalen Gerichtshofes hat im wesentlichen die Züge einer institutionellen Schiedsgerichtsbarkeit. Fortschritte über die Vergangenheit sind nur darin gemacht, daß einerseits nicht wie früher eine bloße Liste von Richtern aufliegt, aus der die Parteien die Richter für jeden Streitfall wählen, sondern ein Gerichtshof mit ständigen Richtern vorhanden ist, so daß die Parteien auf die Zusammensetzung des Gerichtshofs keinen Einfluß haben. Die Gerichtsbarkeit des ständigen Gerichtshofs ist in der Regel keine obligatorische (Art. 13 III der Völkerbundssatzung und Art. 36 I des Organisationsstatuts = OSt.), sondern bloß eine Schiedsgerichtsbarkeit[1]). Denn die Zuständigkeit des Gerichtshofs erstreckt sich bloß auf „alle Angelegenheiten, die die Parteien ihm unterbreiten, sowie auf alle Fälle, die in den bestehenden Verträgen und Übereinkommen besonders vorgesehen sind" (Art. 36 I OSt.). Es fehlt also in der Regel ein Einlassungszwang für die Parteien.

Fälle obligatorischer Gerichtsbarkeit des Ständigen internationalen Gerichtshofs sind zur Zeit besonders:

1. Streitigkeiten betr. des internationalen Arbeitsrechts (Art. 415—420, 423 Versailler FrV.).

2. Streitigkeiten betr. die Auslegung der internationalen Luftschiffahrtskonvention vom 13. Oktober 1919 (Art. 38 dieser Konvention).

3. Streitigkeiten betr. die Auslegung oder Anwendung der Statuten von Barcelona vom April 1921 über die Schiffahrtsfrage und den Durchgangsverkehr (Art. 22 und Art. 13 der Konvention), wenn sonst kein Schiedsgericht vorgesehen ist.

4. Streitigkeiten betr. den Schutz nationaler Minderheiten (Verträge cit. bei Schücking-Wehberg S. 309).

Die institutionelle fakultative Schiedsgerichtsbarkeit ist durch die Völkerbundssatzung (Art. 13 II) besonders für folgende Fälle empfohlen:

a) Streitigkeiten über die Auslegung eines Vertrags,

b) Streitigkeiten über alle Fragen des internationalen Rechts,

[1]) S. auch Lukas, Deutschland und die Idee des Völkerbundes, 1921 S. 90ff. und Magyary a. a. O. S. 133 ff.

c) Streitigkeiten über das Bestehen jeder Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde,

d) Streitigkeiten über den Umfang und die Art der Wiedergutmachung im Falle der Verletzung einer internationalen Verpflichtung.

Für die eben genannte Kategorie von Streitfällen genügt ein allgemeiner Schiedsvertrag, während sonst immer ein spezieller Schiedsvertrag für den konkreten Fall nötig ist.

Wenngleich die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit der Völkerbundssatzung gewöhnlich nur fakultativen Charakter hat, so besteht dennoch ein indirekter Zwang namentlich für Mitglieder, ein Schiedsgericht oder den ständigen Gerichtshof anzugehen, insofern, als sonst die Streitigkeit vom Völkerbundsrat zu erledigen wäre, der nicht die Unparteilichkeit eines Gerichtshofs an sich trägt. Denn Art. 12 der Völkerbundssatzung bestimmt:

„Alle Bundesmitglieder kommen überein, eine etwa zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zu einen Bruch führen könnte, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit oder der Prüfung durch den Völkerbundsrat zu unterbreiten."

II. Die Zusammensetzung des Gerichts.

Nach der Friedensakte von 1907 besteht unter dem Namen „Cour permanente d'arbitrage internationale" ein „ständiger" Schiedsgerichtshof (Art. 41 des I. Haager Abkommens), der in Wirklichkeit nur eine Liste von Namen der Richter enthält, also nur ein Reservoir, aus dem die Gerichtskörper im konkreten Streitfalle durch Vereinbarung der Parteien genommen werden. Zum Unterschiede von der „Cour" heißt das im konkreten Fall eingesetzte Schiedsgericht „Tribunal d'arbitrage". Das Verhältnis des „Tribunals" zur „Cour" ist nicht etwa, wie Schücking (Staatenverband der Haager Konferenzen 1912 S. 42ff.) annimmt, das einer im Einzelfall zuständigen Zivilkammer zum Landgericht, m. a. W. der Spruch des Tribunals ist nicht etwa ein Spruch der ‚Cour'. Die ‚Cour' ist bloß eine Liste von Namen, kein Organ der Staatengemeinschaft. Deshalb spricht auch das ‚Tribunal' im Einzelfall Recht nur als gemeinsames Spruchorgan der am Schiedspruch als Parteien fungierenden Staaten, nicht etwa im Auftrage der internationalen Staatengemeinschaft aller Staaten. Nur soviel steht für das Verhältnis von ‚Cour' und ‚Tribunal' fest, daß ein außer der Liste gebildetes Schiedsgericht kein solches im Sinne der Haager Friedensakte ist, mag auch sein Verfahren sich nach dieser richten, also kein Verfahren vor dem Haager Schiedsgerichtshof.

Die „Liste" wird in der Weise zusammengesetzt, daß jeder Staat, der sich dem I. Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle angeschlossen hat, höchstens 4 Personen von anerkannter Sachkunde in Völkerrechtsfragen benennt, die sich der höchsten sittlichen

Achtung erfreuen und bereit sind, ein Schiedsrichteramt zu übernehmen (Art. 44 I). Die Ernennung erfolgt für 6 Jahre, Wiederwahl ist zulässig (Art. 44 VI). Diese Listenmänner sind absetzbar, solange sie nicht zu einem besonderen ‚Tribunal' zusammengetreten sind, d. h. solange nicht der Obmann des ‚Tribunals' bestellt ist (Art. 46). Die Mitglieder des ‚Tribunals', nicht die Listenmänner der ‚Cour', genießen in Ausübung ihres Amtes und außerhalb ihres Heimatlandes die diplomatischen Privilegien und Immunitäten (Art. 46 IV). Die Zahl der ein ‚Tribunal' zusammensetzenden Richter ist ungerade, sie kann 3 und mehr sein, der Normalfall ist die Fünfzahl. Sofern nichts Besonderes abgemacht ist, soll jede Partei (Art. 45) der Liste zwei Schiedsrichter entnehmen, von denen nur einer ihr Staatsangehöriger sein oder unter den von ihr benannten Mitgliedern des Ständigen Schiedshofs ausgewählt werden darf. Diese Schiedsrichter wählen gemeinschaftlich einen Obmann. Bei Stimmengleichheit wird die Wahl des Obmanns einer dritten Macht anvertraut, welche die Parteien nach vorhergehender Einigung namhaft machen. Kommt eine Einigung nicht zustande, so bezeichnet jede Partei eine andere Macht, und die Wahl des Obmanns erfolgt durch übereinstimmenden Willen der so bezeichneten Mächte. Können sich auch diese Mächte binnen 2 Monaten nicht einigen, so schlägt jeder von ihnen 2 Personen vor, die aus der ständigen „Liste" genommen werden. Doch dürfen diese weder solche sein, die von den Parteien auf die Liste gesetzt worden sind, noch Staatsangehörige einer der Parteien. Unter den 4 so bezeichneten Personen bestimmt das Los den Obmann.

In Wirklichkeit hat also das I. Haager Abkommen von 1907 nicht einen ständigen Schiedshof geschaffen, sondern bloß eine ständige Liste von Namen zu Richtern qualifizierter Personen. Trotzdem ist die Notwendigkeit eines wirklich ständigen Gerichtshofs, der aus von vornherein bestellten, nicht erst für den Einzelfall ernannten Richtern bestellt wird, gegeben. Ein ständiger Gerichtshof hat eine größere prozeßleitende Autorität. Er ermöglicht, daß im Schiedsgericht eine größere Zahl von Richtern mitwirkt, auf welche die Parteien durch Ernennung ad hoc keinen Einfluß ausüben können, und verhindert, daß eine Partei durch Nichternennung von Schiedsrichtern den vertragsmäßig festgelegten Schiedsspruch unmöglich macht. Deshalb hat man schon seit der ersten Friedenskonferenz von 1899 die Einrichtung eines wirklich ständigen internationalen Gerichtshofs geplant, ihn aber erst 1920 auf Grund der Völkerbundssatzung (Art. 14) errichtet. Die Völkerbundsversammlung hat am 13. Dezember 1920 das Organisationsstatut für diesen internationalen ständigen Gerichtshof (Cour Permanente de Justice internationale) beschlossen.

Die Einrichtung dieser CPI. hat die Haager Schiedsgerichte, welche der ständigen Liste entnommen werden, nicht überflüssig gemacht. Sie werden ihre Bedeutung überall dort behalten, wo es sich nicht um reine Rechtsfragen, sondern um politische Interessenfragen handelt, wo also die

als Parteien auftretenden Staaten ihren Einfluß auf die Zusammensetzung des Gerichts nicht aufgeben können oder wollen (s. Bourgeois in Actes et Documents, Deuxième Conférence int. de la Paix. La Haye 5 Juin—18 Octobre 1907 II 347).

Die Zusammensetzung der CPI. nach dem Organisationsstatut (= OSt.) von 1920 ist die folgende:

Der Gerichtshof setzt sich (Art. 2f. OSt.) aus fünfzehn unabhängigen Mitgliedern zusammen, die ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit aus den Personen gewählt werden, welche die nötigen Voraussetzungen zur Ausübung der höchsten richterlichen Ämter in ihrem Lande erfüllen oder Völkerrechtsgelehrte von anerkannter Bedeutung sind. Vier von den 15 sind Ersatzmänner, die übrigen 11 Richter. Doch kann die Zahl der Richter auf 15, die der Ersatzmänner auf 6 erhöht werden, wenn es die Völkerbundsversammlung auf Antrag des Völkerbundsrats beschließt. Die Richter werden gewöhnlich durch die Völkerbundsversammlung und durch den Rat in getrennten Wahlgängen aus den von sog. nationalen Gruppen aufgestellten Kandidatenlisten gewählt[1]) (Art. 4ff. OSt.).

Wahlverfahren. Eine der Hauptschwierigkeiten für die Einrichtung eines ständigen Gerichtshofs bildete seit der 2. Haager Konferenz von 1907 die Gleichheit der Staaten. Vermöge dieses Prinzips wollten die kleineren, insbesondere südamerikanischen Staaten, aber auch Belgien, daß jeder Staat durch einen Richter im Kollegium vertreten sei. Das hätte aber einen Gerichtshof von 44 Mitgliedern gegeben, was ein prozessuales Monstrum gewesen wäre. Ein Mittel um die Gleichheit der Staaten hierbei doch nicht preiszugeben, ist das sog. „Rotationssystem" wie es bei Bildung des internationalen Prisenhofes vorgeschrieben wurde. Jeder Staat hat zwar einen Richter im Schiedshof, die Funktionsdauer desselben bildet jedoch nur einen Bruchteil der Wahlperiode, für welche der Gerichtshof gebildet ist, so daß nicht alle Richter gleichzeitig, sondern nur nacheinander tatsächlich im Gerichte sitzen. Ein anderes Mittel, um die Gleichheit der Staaten mit der notwendigen Be-

[1]) Die „nationalen Gruppen" sind jene Personengesamtheiten, die ein an der Haager Akte von 1907 teilnehmender Staat zwecks Eintragung in die ständige Liste des Schiedshofs benannt hat. Wir wissen, daß die Zahl jeder dieser Gesamtheiten 4 betragen darf (Art. 44 des II. Haager Friedensabkommens: s. oben S. 276). Jede dieser Gruppen darf höchstens 4 Kandidaten aufstellen, aber nur 2 dürfen der eigenen Nation der Gruppe angehören (Art. 5 II OSt.). „Nationale Gruppen" der genannten Art sind aber nicht alle Mitglieder des ständigen Schiedshofs im Haag, sondern nur diejenigen, welche Staaten angehören, die Mitglieder des Völkerbundes sind oder wenigstens eingeladen waren (s. Anhang zur VöS. und oben S. 138), dem Bunde beizutreten. Zu diesem Teil der Mitglieder des Haager Schiedshofs, die als Organe des Völkerbundes in der Form von ‚nationalen Gruppen' wirken, können nationale Gruppen von Staaten gebildet werden, die zwar dem Völkerbunde angehören, aber nicht Teilnehmer der Haager Akte waren, z. B. die Tschecho-Slowakei, vor allem aber auch diejenigen Bundesmitglieder, welche Nichtstaaten sind. In diesen beiden Fällen besteht noch keine nationale Gruppe, sondern muß ad hoc von der Regierung des betreffenden Staats (nach Art. 44 des II. Haager Abkommens) gebildet werden. (Art. 4 II OSt.). —

schränkung der Mitgliederzahl des Ständigen Gerichtshofs zu vereinigen, ist nun bei der gegenwärtigen Organisation der CPI. auf Antrag des Amerikaners E. Root durchgeführt worden, nachdem die kleineren Staaten begriffen hatten, daß es dem Prinzip der Gleichheit der Staaten genüge, wenn die kleineren Staaten nur die Möglichkeit erhielten, in den ständigen Gerichtshof durch Vertreter und Wahl hineinzukommen. Zu diesem Zwecke ist die Vorsorge getroffen, daß zunächst der Völkerbundsrat und die Völkerbundsversammlung die Richter wählen. Die Wahl auch durch die Völkerbundsversammlung ist die Chance der kleineren Staaten. Gewählt sind sofort die Personen, über welche sich Völkerbundsrat und Bundesversammlung einigen. Mehrere (bis zu drei) Wahlgänge sind möglich (Art. 110 OSt.). Bleiben nach dem dritten Wahlgang noch Sitze frei, so kann jederzeit auf Ansuchen der Bundesversammlung oder des Bundesrats eine Vermittlungskommission von 6 Mitgliedern bestellt werden, von denen 3 von der Bundesversammlung und 3 vom Bundesrat zu ernennen sind, mit dem Auftrage, für jeden freien Sitz der Versammlung und dem Rate einen Kandidaten vorzuschlagen, worüber Rat und Versammlung getrennt entscheiden (Art. 12 I OSt.). Kann die Vermittlungskommission auch nicht die Wahl so sicherstellen, so bleibt ein letztes Auskunftsmittel (Art. 12 III OSt.): die Kooptation. Die schon gewählten Mitglieder der CPI. besetzen innerhalb einer vom Völkerbundsrate festzusetzenden Frist die noch vakanten Sitze, indem sie die Wahl unter denjenigen Personen treffen, die schon in der Versammlung oder im Rate Stimmen erhalten haben. Um die ständige „Liste" der Haager Friedensakte mit dem neuen Ständigen Gerichtshof in Verbindung zu setzen, ist vorgesehen, daß — abgesehen vom Vermittlungsverfahren durch die Vermittlungskommission (Art. 12 III OSt.) — die vom Bundesrat oder der Bundesversammlung zu wählenden Richter auf Vorschlag der von jedem Staate nach Art. 44 des I. Haager Abkommens bestellten vier Personen (s. oben 276) gewählt werden (Art. 4).

Eine andere Schwierigkeit der älteren Organisation nach der Haager Friedensakte von 1907 war die Frage des sog. nationalen Richters. Es wurde in dieser Organisation als Übelstand angesehen, daß jede der beiden Streitparteien 2 Richter ernennen sollte, von denen einer dem streitenden Staate als Konnationaler zugehörte. Es kam, da der andere von ihm bestellte Richter ebenfalls als ihm verpflichtet galt, alles auf den „Unparteiischen", den ‚Obmann' an, der der eigentliche Richter, also tatsächlich als Alleinrichter an Stelle des Kollegs entschied. In der neuen Organisation konnte man den nationalen Richter entweder ganz ausschalten oder ihn wegzukompensieren suchen. Das erstere wäre aber auch ein Übelstand, weil es z. B. in Fragen des angelsächsischen oder orientalischen Rechtskreises gerade auf die Mitwirkung eines Sachkundigen ankommt. Daher wurde der 2. Weg gewählt (Art. 31 I—III OSt.): Richter, welche die Staatsangehörigkeit der streitenden Parteien besitzen, behalten Sitz und Stimme bei Behandlung der dem Gerichtshof vorgelegten Angelegenheit. Hat nur eine der Streitparteien einen ihrer Staatsangehörigen im Gerichtshof, so kann die andere Partei einen Ersatzrichter bezeichnen, sofern einer der Ersatzrichter ihre Staatsangehörigkeit besitzt. Ist kein solcher vorhanden, so kann sie einen Richter wählen, und zwar vorzugsweise aus der Zahl derjenigen Personen, die sie seiner Zeit zur Wahl vorgeschlagen hat. Hat keine der streitenden Parteien einen ihrer Staatsangehörigen im Gerichtshof, so kann jede Partei die Bezeichnung oder Wahl eines Richters auf die oben bezeichnete Art und Weise vornehmen. Das Prinzip der nationalen Vertretung ist so gewahrt.

Die Mitglieder des Gerichtshofs werden auf neun Jahre gewählt und

sind wiederwählbar (Art. 13 I, II OSt.). Sie haben einen Anspruch auf Jahresentschädigung, die von der Völkerbundsversammlung auf Antrag des Rats festgesetzt wird. Sie darf während der Amtsdauer des Richters nicht herabgesetzt werden (Art. 32 I OSt.).

Der Gerichtshof hat seinen Sitz im Haag (Art. 22 I OSt.) und übt seine richterlichen Befugnisse gewöhnlich[1]) in Vollsitzungen von 11 Mitgliedern aus. Ist die Anwesenheit der Elf nicht sichergestellt, so treten zur Ergänzung die Ersatzmänner ein. Wenn jedoch 11 Richter nicht zur Verfügung stehen, so genügen schon neun zur Konstituierung der Gerichtsbank (Art. 23 OSt.). Die Parteien haben keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der Gerichtsbank, wie sie das für die Cour permanente d'arbitrage (Schiedshof nach der 2. Haager Konferenz) hatten, daher auch kein Ablehnungsrecht gegenüber Richtern.

III. Das anzuwendende Recht und das Verfahren.

Das Gericht ist zwar Schiedsgericht, erteilt aber seinen Spruch nicht etwa nur oder vorwiegend nur nach Billigkeit, wie ein innerstaatliches Schiedsgericht, sondern nach Grundsätzen des Völkerrechts. Freilich ist dieses kein lückenloses Recht. Daher spielt die Rechtsanalogie und das durch wissenschaftliche Deduktion erschlossene Recht eine große Rolle. Um dafür die Möglichkeit offen zu halten, schrieb schon die Friedensakte von 1907 (Art. 37 des I. Haager Abkommens) vor, daß die Erledigung der Streitigkeit „sur la base du respect du droit", auf der Basis der Achtung vor dem Rechte, stattfinde, nicht bloß auf der Basis des Rechtes. Noch genauer formuliert das Organisationsstatut (Art. 38) der CPI. die Quellen des anzuwendenden Rechts. Diese sind:

1. Die internationalen Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in welchen von den Parteien ausdrücklich anerkannte Normen aufgestellt worden sind.

2. Das internationale Gewohnheitsrecht.

3. Die allgemeinen von den Kulturstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze.

4. Die internationalen Gerichtsurteile und die Lehren der am meisten anerkannten Autoren des Völkerrechts.

5. Die Billigkeit, das ‚aequum et bonum', worüber nicht etwa das subjektive Billigkeitsempfinden des Richters zu verstehen ist, sondern die Ausfüllung der Lücken der Völkerrechtsordnung im Geiste des Rechts nach Rechtsanalogie (Lammasch a. a. O. 181).

[1]) In Senaten entscheidet die CPI. nur über Angelegenheiten des intern. Arbeitsrechts (XIII. Teil des VFrV.) auf Antrag beider Parteien, über Angelegenheiten für „Durchgang und Verkehr" (XII. Teil des VFrV.), über Angelegenheiten, die eine rasche Erledigung verlangen (s. Magyary a. a. O. 126f.).

Das Verfahren ist sowohl nach der Friedensakte von 1907 wie nach dem Organisationsstatut ein zweigeteiltes: ein schriftliches Vorbereitungsverfahren, in welchem die Schriftsätze gewechselt werden, und ein mündliches Hauptverfahren (Art. 63 des I. Haager Abkommens, Art. 43 OSt.)[1]. Parteirolle haben nur Staaten. Scharf ist dies jetzt im Organisationsstatut (Art. 35) hervorgehoben. Auch die Nichtmitglieder des Völkerbundes haben, nach Zustimmung des Völkerbundsrats und unter den von diesem aufgestellten Bedingungen, Zugang zum Gericht. Jedenfalls müssen sie (nach einem Beschluß des Völkerbundsrats vom 13. Mai 1922) zuvor die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs ausdrücklich anerkennen und sich verpflichten, keinen Krieg gegen den Staat zu führen, der das Urteil des Gerichtshofs ausführt (Art. 15 VöS.).

Die prozeßleitende Autorität des ständigen Gerichtshofs ist gegenüber dem Haager Schiedsgerichte nach der Friedensakte von 1907 eine größere.

a) Der Gerichtshof ist befugt, sofern es seines Erachtens die Umstände erfordern, diejenigen vorläufigen Maßnahmen zu bezeichnen, die zum Schutze der Rechte jeder Partei getroffen werden müssen (Art. 41 I OSt.).

b) Der Gerichtshof erläßt Verfügungen betreffend die Leitung des Prozesses und die Festsetzung der Formen und Fristen, innerhalb welcher jede Partei ihre Schlußanträge zu stellen hat; er trifft alle auf die Beweisaufnahmen bezüglichen Maßnahmen (Art. 48 OSt.). Die Festsetzung der Beweisfristen hat präklusivische Bedeutung: der Gerichtshof kann alle nach Verlauf der Frist neu vorgebrachten Beweismittel zurückweisen, sofern sie ohne die Zustimmung der anderen Partei vorgebracht werden (Art. 52).

c) Der Gerichtshof kann die Vorlegung jeder Art von Dokumenten und jegliche Auskunft verlangen. Im Falle der Weigerung wird davon Vermerk genommen (Art. 49 OSt.).

d) Erscheint eine der Parteien in der mündlichen Hauptverhandlung nicht oder verzichtet darauf, ihre Rechte vor Gericht zu wahren, so kann die andere Partei vom Gerichtshofe verlangen, daß er im Sinne ihrer Schlußanträge entscheide (Art. 53 I OSt.). Aber eine Pflicht, das von der erschienenen Partei Vorgebrachte für wahr zu halten, besteht für den Gerichtshof nicht, da es sich hier um ein offizioses Verfahren handelt, das von der Parteiverfügung über den Prozeßstoff nicht unbedingt berührt wird. Vielmehr darf der Gerichtshof auf Grund des einseitigen Parteivertrags nur dann ein Urteil fällen, wenn er zuvor festgestellt hat, daß er zuständig und daß die Schlußanträge der erschienenen Partei in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung begründet sind (Art. 53 II OSt.).

[1]) Verhandlungssprachen sind die englische und französische Sprache (Art. 39 OSt.).

Unter den Rechtsmitteln gegen ein Schiedsgerichtsurteil scheidet die Berufung oder Revision wegen wesentlichen Rechtsirrtums vollkommen aus. Hier ist die römisch-rechtliche Auffassung von der Inappellabilität der Schiedssprüche maßgebend geblieben, der schon Grotius und Pufendorf Ausdruck verliehen haben. Hingegen besteht kein Grund, die Wiederaufnahme- und Nichtigkeitsklage, sowie die Berufung wegen Unzuständigkeit des Schiedsgerichts auszuschließen.

Grotius (III c. 20 § 46) lehrt, der Schiedsrichter sei: „cujus dicto parendum omnino sit". „Standum ergo omnino sive aequum sive iniquum pronuntiaverint, ita ut Plinii illud huc recte aptes: summum quisque causae suae Judicem facit, quemcumque eligit". Pufendorf sagt (de Jure naturae et gentium V c 13 S. 4): „Ex quo ibidem patet, pactum quo partes in arbitrum compromittunt, pure conceptum esse debere, quod velint stare ea sententia, quam arbiter pronuntiaverit; non autem sub hac conditione siquidem aequam iste sententiam pronuntiaverit. Nam hoc modo, ubi super aequitate sententiae alteruter litigantium dubium moveret, ad alium foret arbitrum eundum, qui super ista cognosceret. De cujus aequitate si iterum ambigeretur, alius esset constituendus arbiter; et sic in infinitum".

Das Institut de droit international hat in seiner Haager Session von 1875 den Satz ausgesprochen, daß der Schiedsspruch aufgehoben werden könne aus vier Gründen:

a) wesentlicher Rechtsirrtum (erreur essentielle),

b) Überschreitung der Macht des Schiedsrichters, also Unzuständigkeit des Schiedsrichters (excès de pouvoir),

c) Nichtigkeit des Schiedsspruchs,

d) Bestechung der Schiedsrichter.

Die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 ließen nur die Wiederaufnahme wegen novita reperta zu. Wenn die Parteien darüber hinaus im Schiedsvertrage auch noch andere Anfechtungsgründe zulassen, wie excès de pouvoir und wesentlichen Rechtsirrtum, so ist natürlich dagegen nichts einzuwenden. So z. B. in dem vom Haager Schiedshof entschiedenen Rechtsfall der Orinoco Steamship Company (Werk vom Haag III S. 26): „Considérant que par le compromis du 13 février 1909 les deux parties admettent au moins implicitement, comme vices entraînant la nullité d'une sentence arbitrale, l'excès de pouvoir et l'erreur essentielle dans le jugement." (Zur ganzen Frage bes. Lammasch, Rechtskraft a. a. O. S. 161ff.; zum Rechtsfall der Orinoco Steamship Company bes. Scelle in RGDJP. XVIII [1911] 193ff.)

Demgemäß haben auch die Friedensakte von 1907 (Art. 81) und das Organisationsstatut (Art. 60) die Berufung ausgeschlossen. Die im Schiedsverfahren nach diesen Rechtsquellen zugelassene sog. Revision ist nichts anderes als unsere Wiederaufnahme- und Nichtigkeitsklage ob noviter reperta (Art. 83 des I. Haager Abkommens und Art. 61 OSt.). Vor der CPI. kann diese Revision nur innerhalb von 6 Monaten nach Entdeckung der neuen Tatsache beantragt, jedoch nach Ablauf einer Frist von 10 Jahren, vom Tage des erlassenen Urteils an gerechnet, überhaupt nicht mehr begehrt werden (Art. 61 IV, V OSt.). Außerdem ist noch ein sog. Interpretationsverlangen als Rechtsmittel zugelassen: Wenn zwischen den Parteien über Sinn und Zweck eines Urteils der CPJ. ein Streit ent-

steht, so hat darüber auf Antrag einer Partei der Gerichtshof zu entscheiden (Art. 60 OSt.). Das Verfahren vor der CPI. kennt eine Nebenintervention und eine Beiladung von dritten Mächten, die am Prozeß interessiert sind:

1. Ist ein Staat der Meinung, daß in einer Streitigkeit ein Interesse rechtlicher Natur für ihn in Frage kommt, so kann er das Gesuch an den Gerichtshof stellen, zur Intervention ermächtigt zu werden. Der Gerichtshof entscheidet darüber (Art. 62 OSt.).

2. Handelt es sich um die Auslegung eines Vertrages, an dem andere Staaten als die Prozeßparteien teilgenommen haben, so gibt der Gerichtsschreiber ihnen unverzüglich Kenntnis von der Angelegenheit. Jeder dieser dritten Staaten ist dann befugt, am Prozeß teilzunehmen und muß dann die im Urteil enthaltene Auslegung des Vertrags gegen sich gelten lassen (Art. 63 OSt. und Art. 84 II des I. Haager Abkommens).

Gewöhnlich trägt jede Partei ihre Prozeßkosten (Art. 64 OSt.; Art. 85 des I. Haager Abkommens). Die Kosten des ständigen Gerichtshofs werden vom Völkerbund (Bundesversammlungsbeschluß auf Antrag des Bundesrats) getragen (Art. 33 OSt.). Tritt in einer Angelegenheit ein Staat als Partei auf, der nicht Mitglied des Völkerbundes ist, so setzt der Gerichtshof den von dieser Partei zu den Kosten des Gerichtshofs zu entrichtenden Beitrag fest (Art. 35 III OSt.). Die Gerichtskosten des einfachen Schiedsgerichts nach der Haager Friedensakte trägt jede Partei zu gleichen Anteilen (Art. 85 des I. Haager Abkommens).

IV. Das Schiedsurteil und seine Rechtswirkungen.

Man muß die völkerrechtlichen von den innerstaatlichen Wirkungen eines internationalen Schiedsurteils unterscheiden.

1. Die völkerrechtlichen Wirkungen: die sog. res judicata.

Für alle Schiedsurteile eines isolierten Schiedsgerichts gilt der Grundsatz: Sie gelten nur zwischen den Schiedsparteien und schaffen nur über den Streitgegenstand, wie er gerade diesem Schiedsgericht vorlag, also nur für diesen besonderen Fall Recht, so daß, wenn dieselbe Kontroverse das nächste Mal zwischen denselben Parteien wieder auftaucht, neuerdings ein Schiedsgericht darüber entscheiden muß. Denn der Wille der den Schiedsvertrag eingehenden Parteien ist darauf gerichtet, daß nur in diesem und in keinem anderen Fall (Begriff des isolierten Schiedsgerichts!) die einander widerstreitenden Parteiwillen durch den Willen des Schiedsgerichts ersetzt werden; damit ist aber nur die formelle Rechtskraft des Urteils ausgeschlossen, d. h. die im innerstaatlichen Recht bekannte Wirkung, daß das rechtskräftige Urteil von keinem anderen Gericht angefochten werden kann, nicht aber die materielle Rechtskraft. Diese besagt, daß, wenn zwischen denselben Parteien dieselbe Sache vor einem anderen Schiedsgericht zum Austrag gelangt, sie nicht anders entschieden werden dürfe als vorher.

So hat denn auch der Haager Schiedshof im Pious-Fund-Falle (Werk vom Haag I. S. 47ff.) die materielle Rechtskraft des schiedsgerichtlichen Urteils anerkannt. Im Jahre 1875 hatte bereits ein Schiedsrichter (Thornton) zwischen der Union und Mexiko dahin entschieden, daß der letztere Staat den ersteren wegen konfiszierter Kirchengüter für 21 Jahre rückständige Rente zu bezahlen habe. Mexiko bezahlte die betreffenden Summen, verweigerte aber die Zahlung der künftigen Jahresrenten. Vor dem Haager Schiedsgericht kam auf Grund eines Schiedsvertrags zwischen beiden Staaten von 1902 der Streit zur Verhandlung, ob die weitere Zahlung von Jahresrenten eine Konsequenz der früheren Entscheidung nach dem Grundsatz der res judicata ergebe. Der Gerichtshof bejahte diese Frage: „considérant que les parties d'un jugement ou d'un arrêt concernant les points débattus au litige s'éclairent et se complètent mutuellement et qu'elles servent tout à préciser le sens et la portée du dispositif à déterminer les parties sur lesquels il y a chose jugée . . . Also nicht bloß der Tenor der Entscheidung, sondern auch alles, was dieser Entscheidung mit Notwendigkeit zugrunde liegt, erwächst in Rechtskraft.

Für die Schiedsurteile eines institutionellen Schiedsgerichts müßte jedoch, argumento a contrario, das Prinzip der res judicata auch im formellen Sinne gelten. Das Urteil müßte eigentlich Recht schaffen zwischen denselben Parteien über den gleichen Streitgegenstand, aber nicht bloß für den besonderen Fall, sondern überhaupt für alle Zukunft. Denn der Wille der Parteien geht ja doch dahin, über den Einzelfall hinaus eine dauernde Schiedsgerichtsinstitution zu schaffen, der man aus Gründen der Prozeßökonomie nicht zumuten darf, durch Urteil bereits abgetane Fälle wieder vorzunehmen (vgl. Lammasch, Rechtskraft S. 97). Das Organisationsstatut (Art. 59) regelt aber die Sache anders: Wenn die CPI. ein Urteil gesprochen hat, gilt der Entscheid des Gerichtshofs nur für die streitenden Parteien und nur für den Fall, über den entschieden worden ist.

Eine Ausnahme bilden nur Streitfragen über die Auslegung von Kollektivverträgen, an welchen dritte Staaten durch Beiladung teilgenommen haben (Art. 63 OSt.). Hier gilt die im Urteil enthaltene Auslegung ein für allemal auch für die Zukunft und nicht bloß inter partes litigantes, sondern auch für die beigeladenen dritten Staaten (Art. 63 II). Das gleiche ist der Fall, wenn auch nicht ausdrücklich gesagt, sobald ein dritter Staat als Nebenintervenient in den Prozeß eintritt. Zwar wirkt die Entscheidung auch hier nur für den Fall, über den entschieden worden ist, also nicht für alle Zukunft. Aber sie wirkt auch für die dritten Staaten, die als Nebenintervenienten aufgetreten sind.

2. Die innerstaatlichen Wirkungen.

Jeder einem internationalen Schiedsspruch zuwiderlaufende und von ihm als völkerrechtswidrig angesehene Verwaltungsakt ist aufzuheben. Desgleichen jedes Gesetz (einschließlich der Rechtsverordnungen), welches von einem Schiedsurteil als völkerrechtswidrig angesehen ist. Auch wenn das Parlament an dem Schiedsvertrage, auf Grund dessen das Schiedsgericht zu seinem Urteil gelangt ist, nicht mitgewirkt hat, besteht die

völkerrechtliche Pflicht zur Aufhebung des Gesetzes. Ipso jure, d. h. ohne Dazwischentreten der innerstaatlichen Organe, bewirkt der internationale Schiedsspruch weder die Aufhebung eines Verwaltungsakts noch die eines Gesetzes.

Sind dem Schiedsspruch gemäß Geldsummen zu leisten, so muß das innerstaatliche Parlament, dem nach innerem Staatsrecht die Geldbewilligung zusteht, die Summen in den Etat einstellen. Freilich ist auch dies keine staatsrechtliche Pflicht des Parlaments, sondern eine völkerrechtliche des Staats, dem der Schiedsspruch die Leistung auferlegt hat.

Schwierigkeiten bietet nur die Frage, ob die Rechtskraft des Schiedsspruchs die Rechtskraft eines ihm zuwiderlaufenden, bereits gefällten innerstaatlichen Gerichtsurteils bricht. Man wird (mit Lammasch a. a. O. 197f.) unterscheiden müssen:

a) Hat ein isoliertes Schiedsgericht gesprochen und ein innerstaatliches Urteil für unrichtig erklärt, so bleibt dieses zwar aufrecht, der Staat, dessen Gericht so gesprochen hat, muß aber dem anderen Staat jenen Schaden ersetzen, den dieser oder seine Angehörige durch das Fehlurteil erlitten haben.

b) Hat ein institutionelles Schiedsgericht gesprochen, so muß der Staat, dessen Gericht den Fehlspruch nach Ansicht des internationalen Schiedsgerichts getan hat, diesen aufheben, der Private, der durch das innerstaatliche Fehlurteil Vorteile gezogen hat, diese herausgeben. Hat das innerstaatliche Gericht noch nicht gesprochen, so ist der internationale Schiedsspruch für die innerstaatlichen Gerichte bindend. Das innerstaatliche Gericht ist an die Rechtsauffassung des internationalen Schiedsgerichts gebunden, da internationale Pflichten eines Staates von dem nationalen Richter zu beachten sind, wenn sie nicht einem ausdrücklichen innerstaatlichen Gesetze zuwiderlaufen (s. oben § 3).

V. Das Erfüllungsverfahren.

Daß ein internationaler Schiedsspruch zu erfüllen ist, schreibt nunmehr die Völkerbundssatzung vor (Art. 13 IV). Zum Unterschied von dem älteren schiedsgerichtlichen Verfahren nach der Friedensakte von 1907, das keinen Zwang zur Erfüllung kannte (Lammasch a. a. O. 207ff.), ist jetzt ein solcher gegeben. Art. 13 IV der Völkerbundssatzung schreibt vor:

„Die Bundesmitglieder verpflichten sich, den erlassenen Schiedsspruch nach Treu und Glauben auszuführen und gegen kein Bundesmitglied, das sich dem Schiedsspruch fügt, zum Kriege zu schreiten. Im Falle der Nichtausführung schlägt der Rat die Schritte vor, die ihm Wirkung verschaffen sollen."

Danach ist folgendes rechtens:

Gegen ein widerspenstiges Bundesmitglied darf das sich dem Schiedsspruch fügende Bundesmitglied nicht gleich Krieg führen. Das letztere

muß erst abwarten, ob nicht der Völkerbundsrat dem Völkerbund ‚Schritte', also auch Gewaltmaßregeln gegen den Widerspenstigen vorschlägt. Nur wenn der Völkerbundsrat hierüber nicht zu einem einstimmigen Gutachten kommt (Art. 15 VI VöS.), kann die nach dem Schiedsspruch obsiegende Partei Krieg erklären oder die sonst erforderlichen Zwangsmittel (auch wirtschaftlicher Natur), über deren Zweckmäßigkeit ebenfalls der Rat die Kontrolle hat (Schücking-Wehberg a. a. O. 311), treffen. Sie handelt dann als Zwangsvollstreckungsorgan des Völkerbundes. Um aber selbst die Zwangsvollstreckung in die Hand zu nehmen, bedarf der Rat nicht erst einstimmiger Beschlußfassung.

Eine Frist, innerhalb deren der Schiedsspruch zu erfüllen ist, ist völkerrechtlich nicht vorgeschrieben.

Jedoch muß das dreimonatliche Moratorium beobachtet werden (Art. 12 I VöS.), wonach die Bundesmitglieder sich verpflichten, „in keinem Falle vor Ablauf von drei Monaten nach dem Spruch der Schiedsrichter zum Kriege zu schreiten". Die Pflicht zur Beobachtung des Moratoriums gilt nicht bloß für die nach dem Schiedsspruch siegreiche Partei, sondern auch für den Rat, wenn er die zur Erfüllung des Schiedsspruchs erforderlichen „Schritte" auf den Völkerbund übernimmt. Ob Nichterfüllung vorliegt, hat im Zweifelsfalle auch der Rat zu entscheiden. Bejaht er sie nur mit Stimmenmehrheit, so kann bloß die nach dem Schiedsspruch obsiegende Partei den Erfüllungszwang zur Geltung bringen, bei Einstimmigkeit jedoch auch der Völkerbund.

§ 25. Krieg, Kriegserklärung und Verbot des Überfallskriegs.

Literatur: v. Martens II §§ 106–127, 476–542; Lueder in Holtzendorffs Handbuch IV 169ff.; Liszt, Völkerrecht[10] S. 301ff.; Ullmann, 404ff.; Westlake II p. 1ff.; de Louter II p. 212ff.; G. Jellinek, AllgStL. 1914[3] 610f.; System der subj. öff. R.[2] 315; Marinoni in Riv. di dir. int. X p. 3ff. (vgl. dazu Breschi, ebendort 195ff.); Anzilotti, Il concetto moderno dello Stato e il diritto internazionale, Rom 1915.

I. Der Krieg als Rechtsbegriff.

Der Krieg verträgt verschiedene Wertungen: Man kann ihn biologisch, soziologisch, ethisch, religiös u. a. m. werten.

Interessant ist die religiöse Wertung des Kriegs im Islam. Gegenüber den Ungläubigen ist der Krieg (Dschihad) eine religiöse Pflicht. Es ist eine religiöse Pflicht der moslimischen Gemeinde, im ganzen die Waffen zur Ausbreitung des Islams zu erheben, wenn es der Kalif gebietet. Es ist ein Fardh ala'l'Kifaya, d. h. eine subsidiäre Gesamtpflicht: Alle männlichen freien erwachsenen Muslims, welche die körperliche und geistige Eignung hierfür besitzen und die Mittel haben, ein muslimisches Heer zu erreichen, müssen, sofern nicht sonst eine genügende Anzahl von Streitern zur Verfügung ist, gemeinsam diese Heereslast tragen. Stellvertretung ist nur zulässig und geboten, wenn der Gläubige zwar die materiellen Mittel, aber nicht die körperliche Tauglichkeit besitzt. Umgekehrt muß jeder, der an sich tauglich, die Mittel nicht hat, ins Feld, wenn ein

anderer sie für ihn bestreitet. Wer im „Dschihad" fällt, ist ein Märtyrer (Schahid), denn er stirbt „auf dem Wege Allahs" (fi Sabil'ill'ahi). Der „Dschihad" kann begonnen werden: gegen Ungläubige, welche sich der Gewalt der Muslims nicht unterwerfen wollen, gegen Rebellen, gleichviel ob Ungläubige oder Muslims, und gegen alle, die den Krieg selbst beginnen.

Die Erklärung des heiligen Kriegs erfolgt bei den Sunniten (also auch den Türken) durch den Herrscher oder durch einen von ihm Beauftragten, bei den Schiiten (zu denen in der Hauptsache die Perser gehören) durch den Imām. Freilich ist es gerade dieser Punkt, der den „heiligen Krieg" in Persien zu einer schwierigen Sache macht, und alle hier und da während des Weltkriegs zu uns gedrungenen Nachrichten, daß die schiitische Geistlichkeit ebenfalls den Glaubenskrieg beförderte und predigte, waren daher mit Vorsicht aufzunehmen. Da nämlich der Imām der Schiiten nach ihrer Religion unsichtbar ist, gibt es für sie einen „Dschihad" erst, bis der Imām seine Rückkehr (radscha) vollzieht. Mit diesem unsichtbaren Imām hat es nämlich folgende Bewandtnis. Nach sunnitischer Auffassung und Lehre ist der Kalif da, um die Größe des Islams sicherzustellen, die Islamgemeinde zu repräsentieren und den Träger der richterlichen, der Verwaltungs- und Militärgewalt des Staates darzustellen. Seine Einsetzung beruht auf einem menschlichen Akte, der Wahl oder Ernennung durch den Amtsvorgänger, nicht durch persönliche oder gar göttliche Qualitäten. Im Imāmamte ist aber das Erbe des Prophetenamtes verkörpert. Während der Kalif gewissermaßen bloß die von Gott gebilligte Herrschermacht besitzt, hat der Imām als Lehrer und Führer des Islams übermenschliche Qualitäten. Nur wer von Ali, dem ersten Imām, abstammt, hat nach schiitischer Lehre jene göttliche Sendung. Ali ist von Mohammed erkoren und daher wasi. Die Sunniten leugnen dies und verwerfen das Imāmat. Nach der herrschenden Lehre der Schiiten gibt es 12 Imāme seit Ali. Die Imāmwürde hat sich von Ali durch direkte Nachkommen bis zum elften sichtbaren Imām fortgepflanzt. Der Sohn des elften Imām, der kaum achtjährige Muhammed Abu-l-Kasim (zu Bagdad um 872 geboren) sei aber der Erde entrückt und den Menschen seither unsichtbar. Er werde einst seine Wiederkehr (radscha) feiern und das Reich der Gerechtigkeit wieder aufrichten.

Der Jurist hat den Krieg nur juristisch zu werten.

Der Krieg ist eine Summe einseitiger Rechtsgeschäfte des Staats, durch welche dieser einem anderen Staate seinen Willen mittels völkerrechtlich begrenzter Waffengewalt aufzuzwingen sucht.

Der Krieg ist zunächst eine Summe von Rechtsgeschäften, also keine Summe von Rechtshandlungen.

Der Krieg ist keine Summe von Rechtshandlungen: Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Völkerrechtsordnung das Kriegsrecht vollständig kodifiziert hätte, so daß an die Verwendung jedes Mittels der Kriegführung ipso jure, auch gegen den Willen der kriegführenden und sie verwendenden Partei Rechtswirkungen geknüpft wären. Tatsächlich ist aber jeder der Kriegführenden in der Wahl seiner Mittel frei, sofern er nicht gegen Grundsätze des Völkerrechts verstößt. Deshalb war die Versenkung von Handelsfahrern, auch der neutralen, durchaus an sich nicht völkerrechtswidrig (ein neues Kriegsmittel!), sondern nur insofern, als keine Vorsorge für das Leben der Bemannung und Passagiere getroffen war, wozu jeder Kriegführende nach Völkerrecht verpflichtet ist (s. die Prisenreglements aller Kulturstaaten bei F. Smith, Destruction of Merchant Ships 1917 p. 46ff. und Art. 116 unserer Prisenordnung). Zur Frage

besonders François, Duikboot en Volkenrechten 1919 p. 139f. Wie wenig die Vernichtung der neutralen Kauffahrer an sich völkerrechtswidrig war, geht am besten daraus hervor, daß erst die Washingtoner Konferenz von 1921/22 den Gebrauch dieses Mittels der Kriegführung regelte. Diese Washingtoner Regeln von 1922 lauten:

„Die unterzeichneten Mächte wollen die von den zivilisierten Nationen zum Schutze des Lebens der Nichtkämpfer zur See in Kriegszeiten angenommenen Kriegsregeln wirksamer gestalten. Sie erklären, daß die folgenden Regeln als vom Menschenrecht gefordert zu betrachten sind:

1. Bevor ein Handelsschiff beschlagnahmt wird, muß ihm Zeit gegeben werden, sich einer Untersuchung zu unterwerfen, durch die seine Eigenschaft festgestellt wird. Ein Handelsschiff darf nur angegriffen werden, wenn es sich weigert, eine Untersuchung zuzugeben, und dann erst nach Warnung. Es darf ferner angegriffen werden, wenn es sich weigert, nach den gegebenen Vorschriften zu fahren. Nach der Beschlagnahme darf das Handelsschiff nicht vernichtet werden, wenn nicht zuvor die Besatzung und die Passagiere in Sicherheit gebracht worden sind.

2. Die kriegführenden Unterseeboote sind in keiner Weise von den allgemeinen Regeln entbunden, die hier aufgeführt sind. Wenn ein Unterseeboot dadurch, daß es sich an diese Regeln und das bei den Völkern bestehende Gesetz hält, nicht kapern kann, so muß es auf den Angriff und die Beschlagnahme verzichten und dem Handelsschiff erlauben, seinen Weg fortzusetzen. Die unterzeichneten Mächte fordern alle anderen zivilisierten Völker auf, ihre Zustimmung zu den Forderungen des Menschenrechts zu geben, damit auf der ganzen Welt ein klares und öffentliches Abkommen über die einzunehmende Haltung bestehen kann, auf Grund dessen die öffentliche Meinung der Welt über künftige Kriegführende ein Urteil fällen kann.

3. Die unterzeichneten Mächte erkennen die praktische Unmöglichkeit an, die Unterseeboote als Vernichter des Handels zu verwenden, ohne dadurch, wie es im Laufe des Krieges 1914/18 geschah, die allgemein von den zivilisierten Völkern zum Schutze der Neutralen und Nichtkämpfer angenommenen Regeln zu verletzen. Sie fordern, daß das Verbot der Verwendung der Unterseeboote als Zerstörer des Handels allgemein als eine Forderung der Menschenrechte anerkannt werde.

Die unterzeichneten Mächte erklären sich damit einverstanden, daß dieses Verbot sie bereits jetzt untereinander bindet, und ersuchen die anderen Völker ihm zuzustimmen."

Der Krieg ist auch kein Rechtszustand zwischen den Kriegführenden. Zwischen den Kriegführenden einerseits und den Neutralen Staaten andererseits besteht allerdings infolge der Kriegserklärung oder der sonst bestehenden Absicht Krieg zu führen ein Rechtszustand, aus dem dauernd Rechte und Pflichten (s. weiter unten § 28) wechselseitig erwachsen. Das Gegenteil trifft für die Kriegführenden untereinander zu.

Die Theorie des Krieges als Rechtszustand zwischen den Kriegführenden ist schon seit Grotius bekannt. Nach diesem Völkerrechtslehrer ist (I c 2 § 1) der Krieg „status per vim certantium qua tales sunt". Eine Variante dieser Auffassung ist die, daß der Krieg ein Rechtsverhältnis auch zwischen den Kriegführenden sei (wie z. B. Liszt a. a. O. behauptet). Diese und ähnliche Anschauungen sind deshalb irrig, weil ein Rechtsverhältnis oder Rechte und Pflichten zwischen den Kriegführenden gar nicht bestehen. Ein Beispiel hierfür

ist das Verhältnis zwischen den Kriegsschiffen der einen Partei und den Handelsfahrern des Gegners. Es ist unrichtig von einer Rechtspflicht der feindlichen Handelsfahrer zu sprechen, welche dahin geht, daß sie sich der Durchforschung durch das Kriegsschiff des Gegners unterwerfen mußten. Im Gegenteil: Der Handelsfahrer — der Feind — kann sich dem Feinde zur Wehr setzen, sich also zu diesem Zwecke bewaffnen; wogegen freilich das Kriegsschiff bzw. U-Boot alle Maßnahmen treffen kann, um ein solches Handelsschiff zu vernichten. Hier steht Recht gegen Recht (s. auch besonders: François a. a. O. p. 31ff.), wie so oft im Völkerrecht, das eine Rechtsordnung auf Koordination (s. oben S. 1) ist. Das unterscheidet auch die Rechtsstellung der Kriegführenden zueinander von dem Rechtsverhältnis zu den Neutralen. Jeder der Kriegführenden hat mitunter genau denselben Anspruch auf dasselbe Rechtsgut, den auch der Gegner für sich in Anspruch nimmt. Ein komplementäres Verhältnis, wie es sonst zwischen den durch ein Rechtsverhältnis verbundenen Personen besteht, derart daß das, worauf der eine ein Recht hat, für den anderen eine Rechtspflicht ist, wie es ja auch im Verhältnis von Kriegführenden und Neutralen zutrifft, besteht im Verhältnis der Kriegführenden zueinander nicht. Beide befinden sich im Krieg gleichsam auf dem bekannten Brette des Karneades, wie zwei Ertrinkende auf hoher See, die um ein Brett, das aber nur einen von ihnen retten könnte, streiten. Beide haben Recht, das Recht auf Selbsterhaltung ist Grundrecht, und zwar beide ein gleiches Recht, gerichtet auf dasselbe Rechtsgut. Daher ist der Begriff des ‚gerechten' Krieges ein juristisches Unding, trotzdem er neuerdings wieder aufgestellt worden ist (so Strisower, Der Krieg und die Völkerrechtsordnung 1919.)

Der Krieg ist ferner auch kein Prozeßrechtsverhältnis, wie dies gelegentlich zur juristischen Erklärung des Krieges herangezogen worden ist. Denn das setzt Normen voraus, die den Ausgang des Streits durch Urteil wer Recht hatte, entscheiden könnten, setzt also wiederum den Begriff des bellum justum voraus.

Bynkershoek, den man vielleicht als Gewährsmann für diese Theorie des Prozeßrechtsverhältnisses heranziehen wollte, sagt, wenn man näher zusieht, etwas ganz anderes (Quaestiones juris publici I c. 1): Quin si putes, te vi solo uti posse, qua hostis tuus utitur, simul putabis, ejusdem juris esse eum, cujus tu es, et tamen ob injuriam, quam tibi fecit, eum debellare constituisti. Hostis tuus apud te damnati loco est, et itaque tu apud hostem tuum". Aber wie wenig dies im Sinne eines Prozeßverhältnisses gemeint ist, geht am besten daraus hervor, daß er die Voraussetzung für ein solches, die vis justa im Sinne der älteren Lehre, auf der vorherigen Seite just ablehnt.

Der Krieg ist schließlich auch keine bloße Tatsache oder eine Völkerhandlung, die der juristischen Beurteilung nicht fähig wäre, wie Jellinek behauptet (System des subjektiven öff. R.[2] a. a. O.): „Der Krieg aber, so sehr er durch Rechtsregeln[1]) eingeschränkt werden kann, ist und bleibt physische Gewalt, die der Beurteilung durch das Recht gänzlich entzogen ist[2])." Wäre das richtig, dann wäre Art. 3 des IV. Haager

[1]) Sperrdruck vom Verfasser.

[2]) Ebenso spricht meistens Renault (RGDIP. XXI [1914] p. 468) von dem Krieg als „un ensemble d'actes de violence au moyen desquels chaque belligérant essaie de soumettre l'autre à sa volonté".

Abkommens von 1907 sinnlos, der sogar die Kriegführenden im Verhältnis zueinander zum Schadensersatz verpflichtet, wenn sie die vereinbarten Kriegsrechtsnormen verletzen und auf diese Weise einander schädigen. Und dann wie soll man sich das vorstellen, daß der Krieg einerseits durch Rechtsregeln beschränkt, andererseits aber in seiner Beurteilung dem Rechte „gänzlich" entzogen sein soll?! Entweder ist er das eine oder das andere: Denn indem man Rechtsschranken setzt, hebt man die Unbeurteilbarkeit durch das Recht auf (vgl. dazu die treffenden Ausführungen Breschi's gegen Marinoni, der ähnlicher Ansicht wie Jellinek ist, in Riv. a. a. O. X p. 206ff.).

Der Krieg ist vielmehr eine Summe von völkerrechtlichen Rechtsgeschäften und zwar von einseitigen Rechtsgeschäften. Freilich die älteren Schriftsteller (des Naturrechts, Pufendorf [1]), auch Kant [2])) wollten nach Art der römischen indictio belli den Krieg als ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, als einen „Vertrag" konstruieren.

Wie unrichtig dies ist, ergibt sich einmal aus der Tatsache, daß es gegebenenfalls nur einen Kriegführenden im Kriege geben kann, während der Gegner es vorzieht sich bekriegen zu lassen ohne sich zu wehren (z. B. die Russen kurz vor dem Friedensvertrag von Brest-Litowsk 1918 (s. S. 363 weiter unten). Ein anderes Beispiel: Wenn ein Neutraler, der seine Neutralität gegen Verletzung seitens eines Kriegführenden mit Gewalt verteidigt, so ist er kein Kriegführender. Art. 10 des V. Abkommens von Haag sagt:

„Die Tatsache, daß eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden".

Die Akte der Waffengewalt sind völkerrechtlich beschränkt. Innerhalb dieser Rechtsschranken kann aber jedes Rechtsgeschäft, das auf eine gegen den Gegner gerichtete Gewaltanwendung geht, gesetzt werden.

Die den Krieg beherrschende Völkerrechtsordnung hat einen sehr bescheidenen Ursprung. Sie geht auf die „Instruktionen" zurück, welche im Jahre 1863 die Vereinigten Staaten ihren Feldheeren (auf Empfehlung des Deutschamerikaners Dr. Lieber, vgl. dazu Davis in AJIL. I 13ff.) mitgegeben hatten. Nach und nach hatten auch die anderen Staaten die wichtigsten Grundsätze in Gestalt nationaler Kriegsrechtsartikel angenommen. Im Jahre 1864 hatte die berühmte Genfer Konvention die Behandlung der auf dem Schlachtfelde verwundeten Personen geregelt. Sie war am 6. Juli 1906 durch eine neue Genfer Konvention ersetzt worden. Dann kam die sog. Petersburger Deklaration von 1868. Zwar war das Resultat dasselbe, ein sehr bescheidenes: ein Verbot der Verwendung von Explosivgeschossen unter 400 g Gewicht. Aber der grundsätzliche, von der Konferenz eingenommene Standpunkt war die

[1]) Traité de la nature et des gens (trad. Barbeyrac) V ch. IX.

[2]) Kant, Methaphysik der Sitten-Rechtslehre II. Teil § 56: „weil, wenn man einmal Recht im Kriegszustande finden will, etwas Analogisches mit einem Vertrage angenommen werden muß, nämlich Annahme der Erklärung des anderen Teils, daß beide ihr Recht auf diese Weise sichern wollen".

Anerkennung des Satzes, daß der Zweck des Krieges bloß die Schwächung des feindlichen Heeres sei, daß also Kriegsmittel widerrechtlich wären, welche die Leiden der außer Gefecht gesetzten Personen unnütz vermehrten oder ihren Tod unvermeidlich herbeiführten. („Que le seul but légitime que les États doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi; . . . . . Que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat, or rendraient leur mort inévitable . . ."). Aus diesen Grundsätzen ergeben sich jene Rechtsschranken, welche die Verwendung neuer kriegstechnischer Erfindungen mit sich bringen. Die Rechtmäßigkeit solcher Verwendung hängt nach v. Bar (im Annuaire de l'institut XXIV p. 129) von 2 Punkten ab: der Wirksamkeit des neuentdeckten Kriegführungsmittels und seiner Humanität. Wenn die Wirksamkeit nicht so groß ist, um eine damit verbundene Inhumanität als geringfügig erscheinen zu lassen, so ist seine Verwendung völkerrechtswidrig.

Auf der Brüsseler Konferenz von 1874 suchte man auf der Grundlage der Lieberschen Kodifikation des Kriegsrechts (Davis a. a. O. 22f.) die im deutsch-französischen Krieg gewonnenen Erfahrungen zu nützen und stellte den Entwurf einer Kriegsrechtsordnung auf, die zwar nicht Völkerrechtsnorm wurde, aber von Brüssel aus in die nationalen Gesetzgebungen insbesondere in die nationalen Anweisungen an die Befehlshaber der Landheere überging. Auf die Brüsseler Vorarbeit wurde zurückgegriffen, als man auf der 1. Haager Konferenz vom Jahre 1899 die Regeln über den Landkrieg kodifizierte. Entgegen der von englischen Vertretern (General Ardagh) ausgesprochene Ansicht, daß diese Regeln nach Belieben von jedem Staate modifiziert werden können, billigte die Konferenz die von dem russischen Vertreter (v. Martens) vertretene Ansicht, daß jene Regeln zwingenden Rechts seien. In diesem Sinne allein ist Art. 1 der Haager Konferenzakte vom 28. Juli 1899 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges aufzufassen, der auch in das IV. Abkommen der Haager Konferenz von 1907 überging und lautet:

„Die Vertragsmächte werden ihren Landheeren Verwaltungsmaßregeln geben, welche der dem vorliegenden Abkommen beigefügten Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges entsprechen". Dem obligatorischen Charakter, den nun die Kriegsrechtsnormen an sich trugen, fügte die Haager Konferenz von 1907 auf Antrag der Deutschen Delegation die äußere Rechtssanktion hinzu, indem sie die Verletzung jener durch eine Kriegspartei mit Schadensersatzpflicht belegte. Art. 3 des IV. Haager Abkommens stellt den Satz auf:

„Die Kriegspartei, welche die Bestimmungen der bezeichneten Ordnung verletzen sollte, ist gegebenen Falles zum Schadensersatze verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen begangen werden."

II. Die Kriegserklärung.

Bei den Römern vollzog sich die belli indictio (Kriegserklärung) in der Weise, daß das Haupt der Fetialen, der pater patratus, eine Lanze in das feindliche Gebiet hinüberwarf. Im Mittelalter und spät bis ins 17. Jahrhundert wurde ein besonderer Hofbeamter, der Wappenherold (héraut d'armes) dem feindlichen Monarchen zugesandt, welcher die Kriegserklärung nach Art der Herausforderung zum Zweikampf überbrachte.

Damals galt die Kriegserklärung als zweiseitiges Rechtsgeschäft. Der Gegner mußte die Kriegserklärung seinerseits annehmen, damit der Krieg richtig und nach Kriegsgebrauch beginnen konnte. Hugo Grotius (l. III. c. III § 11f.) gibt als Grund für die Notwendigkeit der formellen Kriegserklärung an, daß auf diese Weise festgestellt würde, der Krieg sei kein Privatunternehmen von Einzelpersonen, sondern eine Staatsangelegenheit. Er hatte das Kondottierenunwesen vor Augen, wo gemietete Söldnerhäuptlinge mitunter auf eigene Faust einen Krieg in Szene setzten. Das 18. Jahrhundert zeigt nur wenige Fälle der formellen Kriegserklärung. Friedrich der Große brach z. B. 1740 ohne solche in Schlesien ein. Erst im 19. Jahrhundert beginnt, namentlich mit Rücksicht auf die Neutralen, das Erfordernis der formellen Kriegsansage wieder in den Vordergrund zu treten, obwohl, wie gleich hier bemerkt sei, England im 19. Jahrhundert nur ein einziges Mal den Krieg formell erklärt hat, trotzdem es des öfteren im 19. Jahrhundert Kriege geführt hat; im Jahre 1854 (28. März) erklärte es formell dem russischen Reiche den Krieg (Krimkrieg). Im übrigen hat der deutsch-französische Krieg 1870 mit formeller gegenseitiger Kriegserklärung begonnen. Der russisch-türkische Krieg von 1877 wurde durch die formelle Kriegserklärung Rußlands an die Türkei eingeleitet, im chinesisch-japanischen Kriege von 1894 aber folgten die wechselseitigen Kriegserklärungen dem Kriegsbeginn. Auch der russisch-japanische Krieg im Jahre 1904 begann ohne formelle Kriegserklärung. Am 6. Februar erklärte der japanische Botschafter in Petersburg, Kurino, namens seiner Regierung den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, am 8. Februar eröffneten die Japaner die Feindseligkeiten auf russische Kriegsschiffe, am 11. hinkte eine Kriegserklärung Japans den Ereignissen nach. Erst die zweite Haager Konferenz hat den formellen Kriesgbeginn auf sichere Rechtsgrundlage gestellt. Danach dürfen (Art. 1 und 2 des III. Haager Abkommens) Feindseligkeiten zwischen den Unterzeichneten der Akte nur in zweifacher Form erklärt werden: entweder in der Form einer mit Gründen versehenen Kriegserklärung oder in der Form eines Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung. Ersteres war die Form, in welcher z. B. im Jahre 1914 England dem Deutschen Reich, letzteres die Form, in der Österreich Rußland und Italien Österreich im Mai 1915 entgegentrat.

Daneben wurde und wird der Abbruch der diplomatischen Beziehungen als mit der Kriegserklärung in ihren Wirkungen gleich gehalten. Im Verlaufe des Weltkrieges (1914—1918) ereigneten sich 47 Fälle der formellen Kriegserklärung und 13 des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen (s. RGDIP. XXV [1918] p. 84ff.). Auch die Satzung des Völkerbundes stellt den Abbruch der diplomatischen Beziehungen der formellen Kriegserklärung gleich (Art. 16).

Die Notwendigkeit der formellen Kriegserklärung scheint zu entfallen, wenn außer den die Feindseligkeiten zuerst suchenden Staaten noch ein Ver-

bündeter des einen oder anderen Teiles vorhanden ist. Diesen Fall sieht das Haager Abkommen nicht vor. Da ist nun folgendermaßen zu entscheiden: Die Kriegserklärung als formal einseitiger Akt schafft zunächst nur den Kriegszustand zwischen dem erklärenden Staat und dem Adressaten der Kriegserklärung. Muß nun infolge dieser Kriegserklärung ein dritter Staat, wie z. B. das Deutsche Reich kraft Vertragspflicht demjenigen beispringen, dem der Krieg erklärt worden ist (Österreich seitens Italiens), so bedarf dies nicht der formellen durch die Haager Konvention (Art. 1) vorgeschriebenen Kriegserklärung. Denn diese hat nur den Zweck, dem Gegner und dem Ausland (den Neutralen!) die Änderung des Rechtszustandes anzuzeigen. Eine Änderung des Rechtszustandes lag aber nicht vor, wenn Deutschland gemäß seiner Bundespflicht Österreich zur Hilfe kam, denn es handelte sich hierbei bloß um die Erfüllung von Vertragspflichten, also um die Fortsetzung der alten Rechtslage. Vgl. zur ganzen Frage: Rehm, Die Völkerrechtliche Stellung des Verbündeten in ZiR. XXVI [1915] S. 119; Cavaglieri in Riv. di dir. intern. XIII [1919] p. 81ff.

Heute ist jedoch die Notwendigkeit, wenigstens im Normalfalle die formelle Kriegserklärung vor Eröffnung der Feindseligkeiten zu wählen, gesichert durch das Verbot des sog. Überfallskriegs.

III. Das Verbot des Überfallskriegs (Art. 12 und Art. 16 VöS.).

1. Das Verbot. Es schließt in sich 2 Gebote: nämlich, das von uns sog. Alternativgebot und das Gebot der dreimonatlichen Wartefrist.

a) Das Alternativgebot. Alle Bundesglieder verpflichten sich, eine zwischen ihnen entstehende Streitigkeit, die zu einem Bruche führen könnte, entweder einem Schiedsgericht oder der Prüfung des Völkerbundsrats zu unterbreiten (Art. 12 I Satz 1 VöS.). Bestehen zwischen den in Streit geratenen Staaten ältere Schiedsverträge, so behalten diese ihre Gültigkeit. Die Streitparteien sind also nicht verpflichtet, sich sofort an den Rat als Vermittlungsinstanz zu wenden. Wenn aber der Bericht einer (auf Grund des Haager Abkommens von 1907 [s. unten § 26] oder sonst eingesetzten) Untersuchungskommission oder eines vertragsmäßig eingesetzten Schiedsgerichts zu keinem Resultat kommt, so dürfen die Streitparteien nicht sofort die diplomatischen Beziehungen abbrechen, sondern haben sich entweder an den ständigen Gerichtshof im Haag (s. oben S. 275ff.) oder an den Völkerbundsrat (wegen einer Vermittlung) zu wenden, wenn sie es nicht vorziehen, nochmals eine Kommission bzw. ein Schiedsgericht einzusetzen. Freilich kann gerade durch ein solange hinausgeschobenes Schiedsverfahren Anlaß für den Rat des Völkerbundes gegeben sein, um nach Art. 11 VöS. (s. unten folg. §) zu intervenieren. Jedenfalls gilt der Satz: besteht ein alter Schiedsvertrag zwischen den Parteien, so darf nicht mit Umgehung desselben der Rat mit der Sache angegangen werden. Entsteht ein Zweifel darüber, ob ein Streit unter einem schon bestehenden Schiedsvertrag (isolierter oder institutioneller, s. oben S. 275) fällt, so können die Parteien eine Untersuchungskommission einsetzen oder den Völkerbundsrat um die Entscheidung der Vorfrage ersuchen.

Ein Bündnis enthebt den Verbündeten, der selbst keine der Streitparteien ist, keinesfalls der Pflicht, sich dem Alternativgebot zu fügen (Schücking-Wehberg a. a. O. 371). Ebenso ist ein bisher Neutraler, der Kriegspartei werden will, an das Alternativgebot gebunden. Hingegen ist ein Neutraler, der bloß sein Gebiet gegen die von einer Kriegspartei ausgehende Verletzung verteidigt, keineswegs an das Alternativgebot gebunden, denn er begeht hiermit keinen Akt der Feindseligkeit (s. oben S. 290).

b) Das Gebot der dreimonatlichen Wartefrist (Art. 12 I 2. Satz VöS.). Es besagt, daß die Streitparteien in keinem Falle vor Ablauf von 3 Monaten nach dem Spruche der Schiedsrichter oder nach dem Bericht des Rats zum Kriege schreiten dürfen. Die Erhaltung der Wartefrist bedingt die Unzulässigkeit des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zwischen den Streitenden (Schücking-Wehberg a. a. O. 293), doch sind Repressalien und Retorsion zulässig (s. darüber unten § 33 III), da sie zwar Zwangsmittel, aber sog. Mittel zur „friedlichen" Beilegung von internationalen Streitigkeiten darstellen. Auch Rüstungen beider Streitparteien sind während der Wartefrist zulässig, wie sie es ja auch in ähnlichem Fall nach dem I. Haager Abkommen von 1907 (Art. 7) sind, trotzdem auch nach diesem Abkommen die Anrufung des Schiedsgerichts die Anwendung der Waffengewalt in der Streitfrage ausschließt (Art. 37 II). — Die ratio legis kann nur die sein, daß für gewöhnlich (d. h. wenn der Rat die Sache nicht auf Grund von Art. 11 VöS. an sich zieht), das Erfüllungsverfahren (s. oben § 24 V) der im Schiedsspruch siegreichen Partei allein aufgelastet ist und man sie daher mit gutem Gewissen nicht noch durch Verhinderung von Rüstungsvorbereitungen beschränken darf. Die hiernach während der Wartefrist zulässigen Rüstungen der Streitparteien dürfen jedoch niemals die durch Verträge oder durch die Abrüstungskommission (Art. 8 II, IV VöS.) festgelegten Rüstungsbeschränkungen unbeachtet lassen.

Aus dem Alternativgebot und dem Gebot der dreimonatlichen Wartefrist folgt, daß die hiernach noch zugelassenen Kriege (s. die Fälle noch im folg. §) nur nach formeller Kriegserklärung (im Sinne der oben S. 292 mitgeteilten Haager Friedensbestimmungen) oder erst nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen rechtlich zulässig erscheinen.

2. Die gegen den Überfallskrieg gerichteten Strafsanktionen (Art. 16 VöS.).

Sie müssen bei jedem Überfallskrieg einsetzen und gelten nicht bloß als Mittel zur Wiederherstellung der gestörten Friedensordnung, sondern vor allem als Strafe gegen den Urheber des Überfallskriegs oder eines Versuchs des letzteren.

Der Überfallskrieg ist in folgenden Fällen gegeben:

a) wenn ein Mitglied des Völkerbunds gegen ein anderes den Krieg beginnt, ohne vorher die Schiedsgerichtsbarkeit oder die Vermittlung des Rats angegangen zu haben (Art. 12 I und Art. 16 I VöS.);

b) wenn es die dreimonatliche Wartefrist (s. oben) nicht beobachtet (Art. 12 I Satz 2 und Art. 16 I VöS.);

c) wenn es den Krieg beginnt gegen die andere Partei, die sich dem Schiedsspruch oder dem Vorschlag bzw. dem angenommenen Bericht des VBR. (oder der VBV.) fügt (Art. 13 IV, Art. 15 VI und Art. 16 V VöS.);

d) wenn das Bundesmitglied sich gegen einen Staat kriegerisch wendet, der nach dem Urteil des Völkerbundesrats oder der Bundesversammlung zweifellos in seiner Kompetenz gehandelt hat, als er die Handlung gesetzt hatte, wegen welcher nun der Angriff erfolgt (Art. 15 VIII, X und Art. 16 I VöS.).

Die Feststellung, ob ein Überfallskrieg vorliegt, macht jedes Bundesmitglied, das sich an den Strafsanktionen beteiligen soll, nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen. Ist es aber zu dieser Überzeugung gelangt, so muß es die diplomatischen Beziehungen zum Überfallenden abbrechen und sich an den Sanktionen beteiligen, die vom Völkerbunde beschlossen wurden.

Die einzelnen Strafsanktionen sind:

a[1]) Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Nur die „humanitären" Beziehungen (z. B. die durch das ‚Rote Kreuz' geschaffenen) bleiben bestehen.

b[1]) Der Wirtschaftsboykott, Wirtschaftsblockade und Wirtschaftskrieg (s. darüber noch im folg. § 30). Ob die im Krieg und besonders im Wirtschaftskrieg liegende Befugnis des Staats, feindliche Ausländer auf eigenem Territorium zu beschränken, noch zu Recht besteht, ist streitig (s. Schücking-Wehberg a. a. O. 387 und Rougier in RGDJP. XXVIII [1921] 355ff.).

Den Beschränkungen, welchen der feindliche Ausländer im Wirtschaftskrieg ausgesetzt ist, werden wir noch im folgenden (§ 30) näher treten. Hier seien nur die allgemeinen Wirkungen der Kriegserklärung auf die Rechtsstellung der feindlichen Ausländer hervorgehoben (vgl. dazu besonders: Ullmann a. a. O. 474; Westlake II 42; Oppenheim II[3] 131; Satow in Grotius Society II [1917] 1ff.). Erst seit der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts (Pyrenäenfrieden zwischen Frankreich und Spanien von 1659 Art. XXIV; Handelsvertrag zwischen Frankreich und Holland von 1662, der Handelsvertrag zwischen Großbritannien und Spanien von 1667 Art. XXXVI, der Friede von Nimwegen vom 10. August 1678, der von Ryswyk 1697) bis an das Ende des 18. Jahrhunderts, dann in 19 Verträgen des 19. Jahrhunderts (zwischen 1801 und 1890) war es üblich, den feindlichen Ausländern eine Gnadenfrist, die zwischen 3 Monaten und 1 Jahr schwankte, zwecks Ausreise zu gewähren. Seit dem Krimkrieg bis zum russisch-japanischen Krieg (1904) ließ man die feindlichen Ausländer ohne

weiteres im Lande während des Krieges und behielt sich nur vor, sie auszuweisen, falls sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung störten. Auf der 2. Haager Konferenz von 1907 war man der Ansicht, daß dem Zivilstande angehörende feindliche Ausländer überhaupt nicht interniert werden sollten. Wegen der feindlichen Militärpersonen und Reservisten enthielt man sich — wohl absichtlich — jeder Meinungsäußerung. Offenbar deshalb, weil man mit Rücksicht auf die allgemeine Wehrpflicht, wie sie auf dem Kontinent vor dem Weltkrieg herrschte, jede Regelung der Frage für aussichtslos hielt. Zu Beginn des Weltkriegs hat bloß England eine Gnadenfrist zur Ausreise von 7 Tagen gewährt. Im übrigen haben die Kriegführenden nicht bloß Reservisten und dem feindlichen Heere Angehörige zurückgehalten, sondern auch Zivilpersonen, auch wenn sie das militärische Alter überschritten hatten, in besonderen Lagern interniert. Den Schutz der feindlichen Ausländer übernimmt auf Wunsch der Heimatregierung ein befreundeter Staat.

Ohne Zweifel sind ferner alle Zwangsmaßnahmen des Wirtschaftskriegs einschließlich der Blockade zulässig, auch wenn ihr Effekt Nichtmitglieder des Bundes mittrifft. Das müssen sich doch auch die Neutralen im gewöhnlichen Seekrieg gefallen lassen. Hingegen steht ebenso fest, daß Nichtmitglieder des Bundes zur Teilnahme an der Blockade und am Wirtschaftskrieg *nicht* gezwungen werden können, da sie den Völkerbundspakt nicht unterschrieben haben (z. B. die amerikanische Union). Anders steht es mit den von uns sog. Klienten des Völkerbundes, die zwar dem Völkerbund nicht als *Mitglieder* angehören, die ihn aber mit unterzeichnet haben (früher Deutschland, Österreich, Ungarn, Bulgarien, jetzt bloß Deutschland, seitdem die übrigen Mitglieder des VöB. geworden sind). Ob diese sich an einem solchen Wirtschaftskrieg nicht zu beteiligen brauchen ist, m. E. zweifelhaft.

c[1]) *Militärische Maßnahmen* nach *Vorschlag* des Rats (Art. 16 II VöS.). Diese werden nicht *ipso jure* den Bundesmitgliedern auferlastet sondern nur nach vorhergehender Vereinbarung. Grundsätzlich soll man zur Bezwingung des ‚Überfallenden' mit wirtschaftlichen Maßnahmen auszukommen suchen. Der Rat schlägt vor, *welches* Bundesmitglied und mit welchen Streitkräften (nach Anhörung der ständigen Rüstungskommission) die Exekution gegen den Übeltäter auszuführen hat. Die Frage der Beteiligung dieses oder jenes Bundesmitglieds an der *Bundesexekution* hängt von seiner geographischen Lage und anderen Umständen ab. Kein Bundesmitglied darf sich der Aufforderung zur Beteiligung widersetzen. Aber jeder am Völkerbund teilnehmende Staat kann erklären, daß seine Beteiligung an wirtschaftlichen oder an militärischen Maßnahmen z. B. wegen seiner geographischen Lage nicht in Betracht komme (arg. Art. 16 II: „vorzuschlagen!").

Die *Kosten* der militärischen Maßnahmen trägt, da es sich hier um eine Strafe handelt, grundsätzlich der Friedensstörer. Ist er dazu nicht imstande, so trägt *bei* militärischen Maßnahmen der Bund die Kosten,

bei anderen der Staat, der sie zu unternehmen beauftragt worden ist. Gegebenenfalls kann er hierfür vom Bunde entschädigt werden.

Die Schweiz ist bloß zur Beteiligung an den wirtschaftlichen Maßnahmen, aber weder zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen noch zu militärischen Maßnahmen verpflichtet. Auch sonst gilt im Falle der hier in Frage kommenden Strafsanktionen nicht immer die völkerrechtliche vereinbarte Neutralisierung. So müssen z. B. die durch den Vertrag von Sèvres dauernd neutralisierten Dardanellen (Art. 37 I) für die kriegerischen Unternehmungen des Völkerbundes offen stehen.

d[1]) Der Ausschluß aus dem Völkerbund. Als letztes Mittel den Friedensstörer zu strafen, dient der Ausschluß. Er ist immer zulässig, wenn ein Mitglied sich der Verletzung einer aus der Völkerbundssatzung ergebenden Verpflichtung schuldig macht (Art. 16 IV). Zum Ausschluß ist einstimmiger Beschluß des Rats nötig, wobei die Stimme des Auszuschließenden, wenn er dem Rate bisher angehört hat, nicht berücksichtigt wird (Art. 16 IV Satz 2 VöS.).

§ 26. Mediation (Art. 15 VöS.) und Intervention (Art. 10, 11, 17 VöS.).

Literatur: Kaltenborn, Revision der Lehre vor den intern. Rechtsmitteln, Zschr. f. StW. XVI (1861) 69ff.; Kamarowsky, Le tribunal intern. (trad. per Westmann) p. 73ff.; Fourchault, De la mediation, Paris 1900; Nippold, Fortbildung des Verfahrens S. 411ff.; Lammasch im Hb. d. VöR, a. a. O. S. 11ff.; Lange, Die amerikanischen Friedensverträge, Kristiania 1916; E. de Melville, Vermittlung und gute Dienste in Vergangenheit und Zukunft, Gotha 1920; Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes S. 280–298, 350ff.; G. v. Magyary a. a. O. S. 20ff.

I. Das Recht vor dem Völkerbunde.

Die friedlichen Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten (wohl zu unterscheiden von den Zwangsmitteln zur Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche s. darüber bes. § 33) sind außer der Schiedsgerichtsbarkeit (darüber s. oben § 24) noch die Vermittlung oder Mediation und die Intervention.

Von der Schiedsgerichtsbarkeit unterscheiden sich Mediation und Intervention dadurch, daß die erstere einen richterlichen und deshalb rechtsverbindlichen Spruch enthält, während die letzteren nur auf einen guten „Rat" hinauslaufen, an den sich die Parteien halten können, wenn sie wollen.

Fehlerhaft erscheint es, wenn berufene Schiedsrichter statt eines Schiedsspruchs einen vermittelnden Vorschlag machen, wie es z. B. der König der Niederlande 1831 tat, der in einem Streit zwischen Großbritannien und der Union über die nordöstliche Grenze der Union gegen Kanada mit den Worten „nous sommes d'avis" wie ein Mediator sprach (s. darüber Renault in RGDJP. I [1894] p, 45). Dagegen hat es nichts auf sich, wenn Schiedsverträge schon von vornherein die Möglichkeit ins Auge fassen, daß das Schiedsgericht wegen Lücken des Völkerrechts oder aus anderen Gründen nicht zu einem eindeutigen Schiedsspruch kommen würde und für diesen Fall dem Schiedsgericht die Kom-

petenz einräumen, vermittelnde Vorschläge nach Art eines Mediators vorzunehmen (Beispiele hierfür das Schiedsgericht über die Behringsseefischerei 1894 und die Nordatlantische Fischerei: Lammasch, Die Rechtskraft intern. Schiedssprüche 1913 S. 34ff., 56). Die Parteien sind dann an den vermittelnden Vorschlag nicht gebunden. Das Gegenstück dieser schiedsgerichtlichen Mediation ist das schiedsgerichtliche Diktat, wenn streitende Parteien angewiesen werden, sich miteinander zu verständigen, widrigenfalls ein Schiedsrichter statt ihrer ihre gescheiterte Verständigung durch einen Spruch ersetzen werde. Beispiele hierfür sind die oben (S. 104) erwähnte griechisch-türkische Konsularkonvention, ferner die Erledigung der oberschlesischen Frage, nachdem die Teilung Oberschlesiens ausgesprochen war. Hier entschied die Botschafterkonferenz (Note der Botschafterkonferenz v. 20. Oktober 1921, DrRT. Nr. 2841 ex 1921 in Art. III): „Die in dem vorstehenden Artikel II vorgesehene Regelung wird durch einen deutschen und einen polnischen Bevollmächtigten unter dem Vorsitz einer vom Völkerbundsrat bestimmten Persönlichkeit verhandelt werden, die bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien die Entscheidung fällt."

Ferner sind nicht zu verwechseln: die schiedsgerichtliche Mediation mit der schiedsgerichtlichen Entscheidung ex aequo et bono und nach Ermessen des Schiedsgerichts, so namentlich bei Grenzstreitigkeiten (s. Lammasch a. a. O. S. 60 und Beispiele für Ermessensfragen sonst auch bei Balch, Arbitration as a Term of Int. Law, Philadelphia 1920 p. 34ff.).

Die ‚Mediation' oder Vermittlung unterscheidet sich von der ‚Intervention' dadurch, daß die erstere von den streitenden Parteien erbeten wird, während die letztere den Streitparteien aufgenötigt wird. ‚Gute Dienste' und Vermittlung sind gleichbedeutend.

Der Übergang von dem Vor-Völkerbundsrecht zu dem Völkerbundsrecht in unserer Frage zeigt die folgende geschichtliche Entwicklung. Schon während des Pariser Kongresses von 1856 sprachen die dort vertretenen Mächte in dem 23. Protokoll vom 14. April den Wunsch aus „daß die Staaten, zwischen denen eine ernstliche Meinungsverschiedenheit (dissentiment sérieux) entsteht, bevor sie zu den Waffen greifen, an die guten Dienste einer befreundeten Macht appellieren sollen, sofern es die Umstände gestatteten („en tant que les circonstances l'admettraient")".

Dieser Wunsch von 1856 ist auf den beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 in eine Rechtspflicht der Streitparteien verwandelt worden, allerdings mit der von 1856 bekannten Einschränkung, „wenn es die Umstände gestatteten". Nach dem I. Haager Abkommen von 1907 verpflichten sich die Vertragsmächte, soweit es die Umstände gestatten, im Falle einer ernsten Meinungsverschiedenheit oder eines Streites, bevor sie zu den Waffen greifen, die guten Dienste oder die Vermittlung einer oder mehrerer befreundeter Mächte anzurufen (Art. 2). Auch jede andere Macht außer den Streitteilen kann ihre guten Dienste oder ihre Vermittlung den Streitteilen anbieten, soweit sich die Umstände hierfür eignen, und zwar auch nach Beginn des Waffenganges (Art. 3). Niemals darf solches Angebot als unfreundliche Handlung angesehen werden (Art. 3 III). Jede Annahme der Vermittlung hält für gewöhnlich weder die Mobilmachung noch andere Vorbereitungen für den Krieg oder den Kriegsfortgang auf (Art. 7). Auf Antrag der Vereinigten Staaten (die sog. Lex Holl) ist eine ‚besondere Vermittlung' eingeführt (Art. 8):

Jeder der Streitteile kann bei ernsten, den Frieden gefährdenden Streitigkeiten eine Macht wählen, die er mit der Aufgabe betraut, in unmittelbare Verbindung mit der von der anderen Seite gewählten Macht zu treten, um den Bruch der

friedlichen Beziehungen zu verhüten. Während der Dauer dieses Auftrags, die gewöhnlich, wenn nichts anderes verabredet, eine Frist von 30 Tagen nicht überschreiten darf, stellen die streitenden Staaten jedes unmittelbare Benehmen über den Streit ein, welcher als ausschließlich den vermittelnden Mächten übertragen gilt. Diese sollen alle Bemühungen aufwenden, um die Streitfrage zu erledigen. Kommt es dennoch zum wirklichen Bruche der friedlichen Beziehungen, so bleiben diese Mächte — wie Sekundanten in einem Duell — mit der gemeinsamen Aufgabe betraut, jede Gelegenheit zu benutzen um den Frieden wieder herzustellen.

Diese Sekundantenmediation hat den Zweck, die direkten Beziehungen und Verhandlungen zwischen den Streitparteien während einer Zeitspanne ganz auszuschalten, damit mehr Ruhe und Besinnung auf das wirkliche Lebensinteresse beider Platz greife.

Die vorgenannten Bestimmungen der Haager Akte haben in den sog. Bryan-Verträgen d. i. den von den Vereinigten Staaten mit auswärtigen Mächten seit 1913 (unter dem Staatssekretariat Bryans) abgeschlossenen Schiedsgerichtsverträgen eine Fortbildung erfahren. Namentlich ist es die Sekundantenmediation, welche fortgebildet wurde. Die Prüfung aller Streitigkeiten zwischen den Vertragsmächten wird einer internationalen Kommission übertragen, deren Bericht unbedingt abgewartet werden muß, ehe mit den Feindseligkeiten begonnen wird. Jeder dieser Bryan-Verträge setzt eine Kommission von 5 Mitgliedern ein, von denen 2 durch jede Streitpartei, das 5. dagegen durch ein gegenseitiges Übereinkommen zu erwählen ist. Manche Verträge schreiben gleich ein Hilfsverfahren vor zur Besetzung des 5. Mitgliedspostens. Die Kommissionen sind nicht ad hoc, für einen speziellen Streitfall, sondern angesichts aller Streitigkeiten, die entstehen können, zu errichten, also ständige Kommissionen. Auch das Deutsche Reich hat am 3. Dezember 1921 mit der Schweiz einen Vertrag abgeschlossen (RGBl. 1922 S. 217), der nach dem Bryan-Typus vereinbart ist. Dem Vertrag liegt der Gedanke zugrunde, daß einerseits alle Arten von Konflikten ohne Ausnahme zum Gegenstand eines internationalen Schlichtungsverfahrens zu machen sind, daß andererseits aber dieses Schlichtungsverfahren nur bei bestimmten Kategorien von Konflikten (Art. 2) in einem gerichtlichen Verfahren bestehen soll, während bei den übrigen Kategorien nicht ein Gerichts-, sondern ein Vergleichsverfahren Platz greift (Art. 1). Das Schiedsgerichtsverfahren endet mit einem Spruch, der nach Art eines gewöhnlichen Gerichtsurteils die Parteien endgültig bindet. Das Prinzip des Vergleichsverfahrens besteht dagegen darin, daß die Streitigkeiten von einem ständigen fünfgliedrigen Vergleichsrat (Art. 14) zu behandeln sind und zwar derart, daß der Vergleichsrat innerhalb einer 6monatigen Frist, nachdem ihm die Streitsache unterbreitet ist, ein Gutachten abzugeben hat, das die Parteien nicht bindet, bis zu dessen Erstattung sie aber zu keinerlei Gewaltmaßnahmen greifen dürfen (Art. 15 u. 18 II). Das Muster für ein solches Vergleichsverfahren waren die Bryan-Verträge.

Das Vermittlungs- und Interventionsverfahren nach der Völkerbundssatzung zeigt 3fache Fortschritte gegenüber der Vergangenheit.

1. Während früher nach dem Recht vom Haag die Kriegserklärung nur einen geringfügig kleinen Zeitraum vor der ersten Kriegshandlung zu erfolgen hatte, ist jetzt ein Moratorium von 3 Monaten nach dem Schiedsspruch oder nach dem die Vermittlung des Völkerbundsrats beschließenden Schiedsspruch eingeführt (s. oben S. 286).

2. Es besteht nicht bloß eine Rechtspflicht zur Vermittlung, wie früher, „wenn es die Umstände gestatten" sondern immer, sofern kein Schiedsgericht eingegangen ist. Die Bryan-Verträge sind hier Vorbild gewesen., denn der Völkerbundsrat hat hier die Funktion nach Art der internationalen Kommission in den Bryan-Verträgen.

3. Die Individualintervention, die im alten Rechte vor dem Völkerbunde vorherrschte, ist jetzt der Kollektivintervention durch den Völkerbund gewichen. Während sie früher als ein abnormer Fall völkerrechtlicher Einmischung des einen Staats in die Verhältnisse des anderen empfunden wurde, hat sie jetzt den Charakter des völkerrechtgemäßen Handelns gewonnen.

II. Das Recht der Mediation und Intervention nach der Völkerbundssatzung.

Während nach den Haager Abmachungen und nach dem bisherigen Völkerrecht die Vermittlung nur die Bedeutung eines Rats hatte, ist die Mediation (nach Art. 14 der VöS.) des Völkerbundsrats dazu bestimmt, sog. Interessenkonflikte, nicht gerichtsfähige Konflikte der Staaten untereinander zu beseitigen; also Konflikte, welche nicht (Art. 13 II VöS.) die Auslegung eines Vertrags, Fragen des internationalen Rechts, das Bestehen einer Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Rechtspflicht, Umfang und Wiedergutmachung im Falle der Verletzung solcher Rechtspflicht bedeuten[1]).

Der VBR. wird auf Anrufen einer dem Völkerbund angehörigen Streitpartei zur Vermittlung schreiten, falls der Streit ein solcher ist, der zum Bruche führen könnte, und auch nicht der Schiedsgerichtsbarkeit unterbreitet worden ist. Die anderen Bundesmitglieder können den Rat nur bei einer allgemeinen Bedrohung des Weltfriedens (Art. 11 VöS.) angehen.

Voraussetzung für die Vermittlung des Rats ist zunächst, daß er seine Zuständigkeit bejaht. Sie ist ausgeschlossen, wenn die Angelegenheit zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Streitpartei gehört (Art. 15 VIII VöS. s. auch oben S. 213). Solche Angelegenheiten sind z. B. Fragen der Einwanderung fremder Rassen, die Zolltarife, die Monroedoktrin, das Verhältnis der britischen Selbstverwaltungskolonien zum Mutterlande (Art. 21 VöS.), Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Staats, das Selbstbestimmungsrecht der Völker innerhalb eines Staats, Fragen des Zusammenschlusses zweier Staaten, (ausgenommen der Anschluß Österreichs an Deutschland, der durch den Versailler Friedensvertrag Art. 80 verboten ist) u. a.

Die Parteien können, auch wenn sie nicht Mitglieder des Völkerbundsrats sind, gehört werden (Art. 4 V VöS.).

[1]) Eine verallgemeinernde Definition des Begriffs der gerichtsfähigen Konflikte zu geben, also eine Definition über die bloße Aufzählung von Einzelfällen hinaus, ist bislang immer noch nicht gelungen. Dergleichen Versuche aus neuester Zeit: Balch, RGDIP. XXI [1914] 137ff.; Jelf in Grotius Society VII [1922] 59ff.

Das Vermittlungsverfahren kann zwei Formen annehmen: die eigentliche Schlichtung, die als Vereinbarung auf Vorschlag des Rats von den Streitparteien angenommen wird, und den Bericht, wenn die Schlichtung mißlingt. Das Berichtsverfahren zerfällt in zwei Teile: in ein schriftliches Vorbereitungsverfahren und in die mündliche Hauptverhandlung. Da ein Vergleich erstrebt wird, ist die Gegenüberstellung der Parteien in der mündlichen Verhandlung unerläßlich.

Als Resultat dieser mündlichen Verhandlung ergeht ein Bericht des Rats. Die Erstattung des Berichts ist seine Pflicht (Art. 15 III VöS.). Der Bericht muß innerhalb von 6 Monaten, nachdem der Rat mit der Streitsache befaßt worden, erstattet werden (Art. 12 II VöS.), wenn die Schlichtung der Streitigkeit nicht gelingt (Art. 15 IV VöS.), und kann erstattet werden, wenn sie gelungen ist. Außerdem darf jedes Mitglied des Rats, gleichviel ob es in der Streitsache Partei ist oder nicht, gewissermaßen die Flucht in die Öffentlichkeit dadurch antreten, daß es die Darstellung des Tatbestands der Streitfrage und seine eigene Stellungnahme dazu veröffentlicht (Art. 15 V l. c.).

Der Rat kann zu seinem Berichte gelangen entweder auf Grund α) eigener Untersuchung oder β) nach Untersuchung durch den ständigen Gerichtshof (C. I. P.) oder γ) durch eine Untersuchungskommission.

Die nach dem I. Haager Abkommen von 1907 (Art. 9ff.) zulässigen Untersuchungskommissionen (s. darüber Lammasch a. a. O. 224ff., wo auch weitere Literaturangaben) unterscheiden sich von einem Schiedsspruch durch zweierlei:

1. Die Aufgabe einer Untersuchungskommission endet mit der unbefangenen Ermittlung des Sachverhalts. Sie hat gewöhnlich bloß Tatsachen festzustellen, die Entscheidung über die an diese Feststellung geknüpften Rechts- (z. B. Entschädigungs- und Verantwortlichkeits)fragen steht ihr gewöhnlich nicht zu.

2. Die Parteien behalten auch nach der Feststellung der Tatsachen durch die Untersuchungskommission ihre vollständige Handlungsfreiheit. Insbesondere sind sie nicht verpflichtet, dann nur friedliche Mittel zur Austragung ihrer Streitigkeit anzuwenden (s. Lammasch a. a. O. 227).

Unzulässig ist aber die Überweisung der Entscheidung an ein Schiedsgericht zur Entscheidung, oder etwa die Erklärung, daß eine Untersuchungskommission die Entscheidung an Stelle des Rats vornehme. Denn der Rat soll — wenn möglich — zu einem einstimmigen Bericht gelangen, diese Einstimmigkeit käme aber nicht wirksam zu ihrem Rechte, wenn eine Kommission an Stelle des Rats die Entscheidung hätte.

Der Bericht ist entweder mit einem Lösungsvorschlage verbunden oder wird ohne einen solchen erstattet, namentlich wenn die Streitfrage zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehört (s. oben). Der Rat kann aber auch die Entscheidung der Völkerbundsversammlung überweisen (Art. 15 IX VöS.). — Er muß diese Überweisung vornehmen,

wenn eine Streitpartei innerhalb 14 Tagen, nachdem der Rat mit der Streitsache befaßt ist, darauf anträgt.

Die rechtliche Wirkung des Berichts ist:

I) wenn er einstimmig gefaßt ist, dann hat er die Wirkung, daß gegen die Partei, die sich dem Ratschlag des Berichts fügt, kein Krieg zulässig ist, sondern, wenn betätigt, wie ein Überfallskrieg (s. oben S. 293) angesehen wird.

Weigern sich beide Parteien, den Rat zu befolgen, dann behalten beide freie Hand, sich unter Beobachtung des dreimonatlichen Moratoriums (Art. 12 I Satz 2 VöS.) zu befehden. Fügt sich bloß die nach dem Bericht siegreiche Partei, so hat sie allein das Erfüllungsverfahren (nach Art. 13 IV VöS.) durchzuführen. Der Völkerbundsrat tritt hierbei nur dann auf, wenn es sich um eine nach Art. 10 oder Art. 11 VöS. zulässige Kollektivintervention (s. unter III) handelt. Keines der übrigen Mitglieder des Völkerbunds hat sonst das Recht die siegreiche Partei im Erfüllungsverfahren zu unterstützen, noch weniger ist es dazu verpflichtet.

II) Wenn der Bericht des Rats nicht einstimmig zustandegekommen ist, sondern bloß mit Stimmenmehrheit, so hat er keine rechtsverbindliche Bedeutung, sondern eine nur moralische (Wiederholung des Versuches einen Bericht zu erstatten bei Stimmengleichheit, jedoch erst nach 48 Stunden! Art. 9 II der Geschäftsordnung des Völkerbundsrats). Lehnt aber auch nur eine Partei die Vorschläge des Rats ab, so haben beide Parteien das Recht der Kriegführung. Der Rat hat nur die sonst zulässige Kollektivintervention (nach Art. 10f. VöS. siehe unter III.). Die übrigen einzelnen Bundesmitglieder müssen auf jeden Fall passiv bleiben.

Gelangt die Angelegenheit durch Überweisung seitens des Rats an die Bundesversammlung, so kann die letztere Beschlüsse fassen, die, wenn einstimmig zustande gekommen, dieselbe Rechtswirkung haben (s. oben), wie der vom Rate einstimmig genehmigte Bericht (Art. 15 IX VöS.).

III. Die Kollektivintervention des Völkerbunds.

1. Die Kollektivintervention nach Art. 10 VöS.

Sie ist nur zulässig, wenn die Angriffe eines Bundesmitglieds gegen ein anderes auf gewaltsame Veränderung der Grenzen des letzteren gerichtet sind. Diese Kollektivintervention tritt ferner nur bei äußeren Angriffen ein, nicht aber wenn durch innere Revolutionen Gebietsteile von einem Bundesmitglied losgerissen werden sollen.

Eine weitere Voraussetzung dieser Intervention ist, daß die Unversehrtheit des Gebiets eines Bundesmitglieds und seine politische Unabhängigkeit gefährdet sind. Freiwillige Veränderung des Gebiets fällt nicht hierher. Das wäre nur eine Wiederbelebung der alten Gleichgewichtslehre des 18. Jahrhunderts, die nicht beabsichtigt ist. Ebensowenig fällt

hierher die freiwillige Unterwerfung eines Bundesmitglieds unter das Protektorat eines anderen Bundesmitglieds.

Durch Art. 10 ist die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder gewährleistet. Die Garantiepflicht, die hierdurch übernommen worden ist, trifft nicht nur den Bund als solchen, sondern jedes einzelne Mitglied, sofern kein gemeinsamer Beschluß des Bunds erzielt werden kann. Eine Erschöpfung der friedlichen Mittel, bevor die Garantiepflicht zu erfüllen ist, wird nicht gefordert. Diese wirkt vielmehr sofort nach Eintritt des Garantiefalls.

2. Die Kollektivintervention nach Art. 11 VöS.

Anlaß zu derselben ist gegeben, wenn ein Krieg oder eine Bedrohung mit Krieg eintritt, gleichviel ob ein Bundesmitglied oder ein anderer Staat davon betroffen ist. Sie kommt zur Erscheinung:

a) auf Antrag eines Bundesmitglieds, den Völkerbundsrat durch das Sekretariat einzuberufen,

b) auf Anregung eines Bundesmitglieds. Jedes Bundesmitglied hat nämlich das Recht in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rats auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen zu stören droht. Durch die Praxis des Völkerbunds ist auch einem Nichtmitglied gestattet worden, die Kollektivintervention des Bunds anzuregen.

Bemerkenswert ist aus der Völkerbundspraxis, daß der Völkerbund eine Kollektivintervention beginnen kann, um sie entweder aus Mangel an Durchführungskraft aufzugeben, wie im Falle der Intervention von 1920/21 zwischen Armenien und den Kemalisten (der Fall bei Schücking-Wehberg a. a. O. 282f.), oder überhaupt ihre Durchführung auf andere Schultern abzuwälzen, wie im Falle des Panama-Costa-Rica-Streites von 1921 (Schücking-Wehberg a. a. O.), wo die Kollektivintervention des Völkerbundes zugunsten einer Vermittlung der Vereinigten Staaten aufgegeben wurde. Die Intervention des Bundes wurde abgelehnt im Hedschasfalle (Schücking-Wehberg a. a. O. S. 284f.) von 1920. Im Juli dieses Jahres richtete der König von Hedschas an den Völkerbund einen Protest wegen der Festhaltung und Einkerkerung verschiedener Mitglieder der Regierung von Libanon durch französische Organe. Der Rat des Völkerbundes lehnte das Begehren ab, weil der Frieden zwischen der Türkei und den Alliierten damals noch nicht geschlossen, Syrien daher noch als ein feindliches Land zu betrachten war, worin französische Truppen noch die occupatio bellica ausübten. Der Völkerbund könne sich nicht in die Angelegenheit einmengen, denn er sei gegründet, um den in dem Friedensvertrage festgelegten Friedenszustand zu beschützen. Hedschas befinde sich aber noch nicht im Friedenszustand. (Andere Fälle der Kollektivintervention auf Grund von Art. 11 bei Schücking-Wehberg a. a. O. 282ff. Über die Intervention des Völkerbundes betr. die Alandsinseln s. oben S. 156).

Einen neuesten Fall der Intervention des Völkerbunds hat England in seinem Streit mit der Türkei wegen Mossul geschaffen. In der letzten Januarwoche des Jahres 1923 richtete Lord Curzon im Namen Englands folgenden

Brief an das Generalsekretariat des Völkerbunds: „In Ausübung des freundschaftlichen Rechts des Artikels 11 des Völkerbundspaktes wünsche ich, die Aufmerksamkeit der 1. Sektion des Rats auf die Akten betreffend die verschiedenen zwischen den türkischen Gebieten in Kleinasien und dem Mandatsgebiet im Irak umstrittenen Punkte zu lenken. In der Sitzung vom 23. Januar der Konferenz von Lausanne habe ich öffentlich im Sinne der britischen Regierung meine Absicht kundgegeben, diese Frage dem Völkerbund zu überweisen, als einen Akt, der die internationalen Beziehungen berührt und unglücklicherweise den internationalen Frieden und die guten Beziehungen zwischen den Nationen, von denen dieses Land abhängt, zu stören droht. Ich bitte Sie, so freundlich zu sein, diesen Gegenstand auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Völkerbundsrats, die in Paris zusammentritt, zu setzen, wo die englische These von Vertretern der englischen Regierung ausführlich dargelegt werden wird."

Zum Schlusse sei bemerkt, daß der Völkerbund auf Grund von Art. 11 intervenieren kann, nicht muß. Im russisch-polnischen Krieg von 1920 hat er nicht interveniert.

3. Die Kollektivintervention nach Art. 17 VöS.

Voraussetzung für diese ist ein Streit (nicht bloß ein solcher, der zu einem Bruche führen könnte, wie das Voraussetzung bei Streitigkeiten zwischen Bundesmitgliedern ist) zwischen Nichtmitgliedern des Bunds, oder Nichtmitgliedern und Mitgliedern des Bundes. Untersuchungskommissionen und verabredete Schiedsgerichte gehen dieser Kollektivintervention ebenso vor, wie der Vermittlung des Bunds zwischen Mitgliedern (nach Art. 15 VöS. s. oben). Die Aufforderung, sich der Vermittlung des Rats oder einem Schiedsspruch zu unterwerfen, geht vom Völkerbundsrate aus. Sie ist mit der gleichzeitigen Eröffnung einer Untersuchung des Streitfalls zu verbinden, was zu bestimmten Vorschlägen des Rats über die wirksamsten Schritte in dem Streitfalle führen soll. Hier sind drei Möglichkeiten auseinanderzuhalten:

a) Der Fall der Bereitwilligkeit der Nichtmitglieder. Dann kommen die Bestimmungen über Schiedsgerichtsgebot, Alternativgebot, dreimonatliches Moratorium, Erfüllungsverfahren, wie wir sie oben (vorhergehender Paragraph) im Verhältnis der Bundesmitglieder zur Vermeidung des Überfallskrieges kennen gelernt haben, zur Anwendung. Der Rat kann aber von dem normalen Verfahren, das sonst unter Bundesmitgliedern besteht, Abweichungen vorschreiben, z. B. die Möglichkeit ausschalten, daß die Streitsache vom Rat an die Bundesversammlung auf Antrag einer Partei überwiesen wird.

b) Der Fall, daß die Aufforderung des Rats nur von den Nichtmitgliedern abgelehnt wird. Dann kann die andere Partei, sofern sie Bundesmitglied ist, auch ohne Innehaltung der dreimonatlichen Frist und ohne Beobachtung des Alternativgebots (s. oben S. 293) den Krieg erklären. Jedoch darf dann der Rat (nach Art. 11 VöS.) die Angelegenheit an sich ziehen. Das Nichtmitglied, die andere Partei, darf aber ihrerseits nie-

mals den Krieg erklären, sonst macht sie sich des verbotenen Überfallskrieges schuldig (Art. 17 III VöS.). Für die Kriegslasten und Schäden des Krieges kann jedoch das Nichtmitglied niemals verantwortlich werden, denn es hat sich der Völkerbundssatzung nicht unterworfen.

c) Lehnen beide Streitparteien die Aufforderung des Rats ab und sind sie beide Nichtmitglieder des Bunds, oder entspricht ein Nichtmitglied des Bundes der Aufforderung des Rats, das andere Nichtmitglied als Streitpartei lehnt ab, so tritt die Intervention des Bunds auf Grund von Art. 10, 11, 13 IV in Gestalt von Strafsanktionen (Abt. 16 VöS.) gegen die widerspenstige Partei ein, die aber nur beschlossen werden können, nicht müssen. Soll durch eine vom Rate vorgeschlagene Strafsanktion ein im Rat nicht vertretenes Bundesmitglied zu irgendeiner feindseligen Handlung gezwungen werden, so muß es (Art. 4 II VöS.) für die Beratung dieser Strafsanktion zur Vertretung im Rate geladen werden.

§ 27. Die Mittel der Kriegführung.

Literatur außer den Handbüchern des Völkerrechts besonders: Chr. Meurer, Die Haager Friedenskonferenz 2 Bde 1905—7; Westlake II p. 53—119; Oppenheim in LQR. XXXIII, 363 ff. Für die Ereignisse des Weltkriegs: Garner, International Law & the World War (1920) I ch X ff., II ch XXI ff.; Mérighnac & Lémonon, Le droit des Gens et la Guerre de 1914—1918 (beide ohne die notwendige Sachlichkeit) 2 Bde 1921.

I. Im allgemeinen.

Die Mittel der Kriegführung sind nur zum Teil durch die Haager Friedensakte von 1907 und durch frühere Verträge (s. oben S. 290 f.) geregelt. Darin besteht, wie wir oben ausgeführt, das Rechtsgeschäft des Krieges, daß die kriegführenden Parteien nicht bloß zwischen den Kriegsmitteln wählen dürfen, sondern daß sie innerhalb der partiellen Kodifikation, welche gewisse Mittel der Kriegführung als unbedingt erlaubt, andere als unbedingt verboten aufführt, beliebig die neuesten Ergebnisse der Technik sich zunutze machen können, um den Krieg auf die nach ihrer Ansicht rascheste Weise zur Beendigung zu bringen. Es liegt also zwischen den unbedingt erlaubten und unbedingt verbotenen ein noch größeres Gebiet der Mittel der Kriegführung, die wir als juristisch indifferent bezeichnen müssen, mögen sie auch technisch von der größten Bedeutung sein. Der Jurist hat sich also auf die Darstellung der unbedingt erlaubten und der unbedingt und bedingt verbotenen zu beschränken.

II. Die unbedingt erlaubten Mittel. Unter diesen sind von besonderer Bedeutung: die Stellung von Kombattanten, die Gefangennehmung und die Occupatio bellica.

A. Die Stellung von Kombattanten.

Der Kriegführende hat nicht nur das Recht, Kombattanten zu stellen, sondern auch diejenigen Personen zu bezeichnen, welche Kombattanten

und solche, welche Nichtkombattanten sind. Der Kriegführende darf seine bewaffnete Macht auch aus Nichtkombattanten (z. B. Ärzten[1]) zusammensetzen und ihnen die Vorrechtsstellung als Kriegsgefangene gegebenenfalls sichern (Art. 3 des IV. Haager Abkommens). In dem Rechte die Kombattanten zu stellen und gegenüber anderen Gruppen der Bevölkerung abzugrenzen, sind die Kriegführenden folgendermaßen beschränkt (Art. 1ff. l. c.):

1. Zum Heere im völkerrechtlichen Sinne, gehören auch Milizen und Freiwilligenkorps, wenn sie folgende Bedingungen erfüllen:

a) daß jemand an ihrer Spitze steht, der für seine Untergebenen verantwortlich ist,

b) daß sie ein bestimmtes aus der Ferne erkennbares Abzeichen tragen (also Verbot der Franctireurs!),

c) daß sie die Waffen offen führen und

d) die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachten, schließlich

e) daß sie nach ihrem nationalen Recht als Heer oder als Bestandteil des Heeres gelten. Aber auch wenn sie innerstaatlich nicht dafür gelten, haben sie, sofern sie die Voraussetzungen unter a—d erfüllen, die Rechte und Pflichten, die das ‚Heer' im technischen Sinne besitzt, sind also Kombattanten im völkerrechtlichen Sinne.

2. Die völkerrechtliche Stellung von Kombattanten kommt ferner der Bevölkerung eines nicht besetzten Gebiets zu, die beim Herannahen des Feindes aus eigenem Antriebe zu den Waffen greift, um die feindlichen Truppen zu bekämpfen ohne Zeit gehabt zu haben, sich zu organisieren, wie es die Normen unter 1a und b verlangen. (Über die Geschichte dieser Norm s. unten § 32 II.) Doch die Voraussetzungen (unter c—d), daß sie die Waffen offen tragen, ist unerläßlich, ebenso wie die, daß sie die Gesetze und Gebräuche des Kriegs beobachten. Hingegen ist die Volkserhebung (levée en masse) im bereits besetzten Gebiete unstatthaft.

B. Die Gefangennehmung.

Die rechtliche Stellung der Kriegsgefangenen wird durch den Grundsatz beherrscht: sie unterstehen nur der Gewalt des feindlichen Staats, nicht der der einzelnen Individuen oder Abteilungen, die sie gefangen genommen haben (Art. 4 l. c.). Dadurch erhebt sich die Gegenwart hoch über die Vergangenheit.

Auch daß ein Staatshaupt die Kriegsgefangenen gewissermaßen ‚verschenkt', d. h. einer neutralen Macht zur Verfügung stellt, ist völkerrechtswidrig. So hatte der russische Zar während des Weltkriegs Italien eine zarte Auf-

[1]) Auch Personen, die einem Heer folgen, ohne ihm unmittelbar anzugehören, wie Zeitungsberichterstatter, Marketender und Lieferanten gehören hierher und haben das Recht auf Behandlung als Kriegsgefangene, wenn sie sich im Besitze eines Ausweises der Militärbehörde des von ihnen begleiteten Heeres sich befinden (Art. 13 des IV. Haager Abkommens).

merksamkeit dadurch erweisen wollen, daß er Italien die auf dem russischen Kriegsschauplatz gefangenen Österreicher italienischer Nationalität zur Verfügung gestellt hatte. Die Note, die der russische Botschafter in Rom der italienischen Regierung zustellte, lautete:

„In dem Bestreben, Italien einen Beweis der hohen Sympathie zu geben, geruhte der Kaiser von Rußland, den Auftrag zu geben, vorzuschlagen, daß alle österreichischen Gefangenen italienischer Nationalität freigelassen würden, wenn die italienische Regierung sich verpflichte, sie während der gesamten Dauer des Krieges zu bewachen, damit sie sich nicht zu den österreichisch-ungarischen Heeren zurückbegeben könnten."

Salandra antwortete, daß er die sympathischen Absichten des Kaisers von Rußland hoch schätze. Er machte aber dabei den Botschafter darauf aufmerksam, daß gemäß dem öffentlichen Rechte Italiens jeder Italiener und Fremde, der auf italienischem Boden ankomme und der kein Verbrechen begangen habe, frei sei und daß seine Freiheit in keiner Weise geschmälert werden könne. Daher sehe er nicht, wie Italien die Verpflichtung eingehen könne, die von Rußland freigelassenen Gefangenen zu überwachen und sie am Überschreiten irgendeiner Grenze zu verhindern. Die Annahme des russischen Antrags wäre übrigens ein neutralitätswidriger Dienst Italiens zugunsten Rußlands gewesen, da diesem so die Last des Unterhalts der Kriegsgefangenen abgenommen worden wäre (übereinstimmend Anonymus in Ri. di dir. int. IX [1915] 64).

Das Eigentum der Kriegsgefangenen, sofern es nicht militärischen Inhalts ist, gilt als unverletzlich (Art. 4). Ebenso ist ihnen Religions- und Kultusfreiheit (Art. 18 l. c.) und Testierfreiheit nach dem vom gefangenhaltenden Staat für Militärtestamente besonders aufgestellten Normen gegeben (Art. 19 l. c.). — Der gefangenhaltende Staat kann Kriegsgefangene, die nicht Offiziere sind, nach ihrer Fähigkeit als Arbeiter verwenden. Die Arbeiten sind nach Sätzen zu bezahlen, die Militärpersonen des eigenen Heeres für ähnliche Arbeiten gezahlt werden müssen (Art. 6 I u. III l. c.). In ihrer sonstigen Lebensführung unterstehen sie dem Gesetze und der Disziplin des gefangenhaltenden Staats (Art. 8 I). Kriegsgefangene können unter Ehrenwort entlassen werden, wenn die Gesetze ihres Landes sie dazu ermächtigen (Art. 10 I), jedoch können sie zur Annahme solcher Entlassung vom gefangenhaltenden Staat nicht gezwungen werden (Art. 11). Die Entlassung unter Ehrenwort hat die Rechtswirkung, daß der freigelassene Gefangene gegen den ihn entlassenden Staat oder dessen Verbündeten nicht wieder die Waffen trägt. Wird er dennoch hierbei ergriffen, so verliert er das Privileg der Kriegsgefangenschaft und kann vor das Gericht des gefangennehmenden Staats gestellt (also auch auf Grund eines solchen Urteils erschossen) werden (Art. 12).

Im übrigen gelten noch besondere Regeln für die sog. Auskunftsstellen über die Kriegsgefangenen (Art. 14—16), Hilfsgesellschaften für Kriegsgefangene (Art. 15), für verwundete und kranke Kriegsgefangene und ihre Behandlung nach der sog. Genfer Konvention von 1906 (für den Landkrieg) und dem X. Haager Abkommen von 1907 (für den Seekrieg). Für die Behandlung von Kranken und Verwundeten, sofern sie bei Neutralen untergebracht sind, bestimmt das V. Haager Abkommen von 1907 im 2. Kapitel das Nähere, dazu

einige Zusatzabkommen während des Weltkrieges z. B. die zwischen Deutschland und England von 1917 und 1918 abgeschlossenen (darüber Phillimore und Bellot in Grotius Society V [1920] p. 51ff.).

C. Die Occupatio bellica (Militärische Gewalt im besetzten feindlichen Gebiete: Art. 42ff. des IV. Haager Abkommens).

1. Der Begriff.

Die militärische Besetzung eines fremden Landes als Kriegsmittel (über die während des Friedens s. oben S. 113) ist die Ausübung der Staatsgewalt für und an Stelle des verdrängten Souveräns auf Grund der tatsächlichen Gewalt und nach Maßgabe des objektiven Kriegsrechts (Haager Konvention l. c.) zur Wahrung der Interessen der Kriegführung und zum Schutze der Bevölkerung des besetzten Gebiets.

Die Gewalt muß in allen Teilen des besetzten Gebiets effektiv, d. h. durch Truppen gesichert sein. Eine „papierne" Okkupation genügt nicht. Die tatsächlich geübte Gewalt des Okkupanten steht inhaltlich der Staatshoheit des verdrängten Staats gleich. Dieser Gewalt schulden die Staatsbürger des okkupierten Gebiets jene Loyalitätsverpflichtung, welche die Voraussetzung für die Sicherheit, Ordnung und Verwaltung des besetzten Gebiets und die Grundlage für den Begriff des „Kriegsverrats" (Art. 57f. des deutschen MStG.) abgibt (s. dazu van Oordt, Oorlogsstaatkunde en Oorlogsregelen [1911] I 171.)

Gegen diesen Begriff wendet sich zu Unrecht J. H. Morgan in Grotius Society II 161ff. Er behauptet, der Okkupant habe kein Recht seinen innerstaatlichen Begriff ‚Kriegsverrat' auf Ausländer auszudehnen und sie als ‚Verräter' zu strafen, wenn sie ihn in bezug auf seinen Gegner (den Feind, ihren Landsmann) irreführen oder durch Verbergung von feindlichen Truppen den Feind (ihren Landsmann) unterstützen (Fall der Miss Cavell). Diese Ansicht übersieht, daß dieselbe Treupflicht, allerdings nur vorübergehend, die der verdrängten Staatsgewalt geschuldet wird, an deren Stelle dem Okkupanten geschuldet wird, wie das auch die Kriegsgesetze anderer Länder (der Engländer und Amerikaner, nicht der Franzosen!) bestimmen (darüber Garner a. a. O. II 93f.). Aber auch die staatsbürgerliche Gehorsamspflicht (nicht Treue! (Art. 45 l. c.)) nach Art der wirklichen Untertanen, wird dem Okkupanten geschuldet, derart, daß der Gehorsam gegenüber dem letzteren dem gegenüber der verdrängten Staatsgewalt vorgeht, ja sogar, daß Befehle der letzteren unverbindlich sind. So wurde selbst von Franzosen (Pillet, Les lois actuelles de la Guerre, 1898, p. 256), die von der französischen Nationalregierung erlassene Verfügung (vom 19. November 1870), welche den französischen Strafgerichten in dem von Deutschland besetzten Gebiet die Tätigkeit verbot, als völkerrechtswidrig angesehen. Zutreffend hatte ferner der Gerichtshof von Tournai während des Weltkriegs in einer Zivilsache entschieden, daß eine vom Könige der Belgier für das besetzte Gebiet erlassene Verordnung unverbindlich sei, weil die Staatsgewalt „einheitlich und unteilbar" sei und nicht „gleichzeitig von der belgischen Regierung und dem militärischen Okkupanten ausgeübt" werden könne. Der belgische Kassationshof verwarf diesen rechtlichen Gesichtspunkt: die Staatsgewalt sei nach wie vor der Okkupation bei der belgischen Nation

„unverändert", wenngleich durch force majeure der gesetzliche Souverän zur Zeit ihrer Ausübung beraubt sei. Die Königlichen Verordnungen seien rechtsverbindlich und auch wirksam, wenn der Okkupant diese Wirksamkeit nicht ausdrücklich ausschließe (Text der Entscheidung in International Law Notes 1917 p. 169ff.). Diese eigentümliche Gleichsetzung der Okkupation mit einer durch ‚force majeur' geschaffene Naturtatsache (wie Überschwemmungen usw.) macht dem obersten belgischen Gericht keine Ehre. Denn sie ist juristisch unhaltbar: Die Okkupation ist keine vom lieben Gott geschaffene Naturtatsache, sondern zunächst nur irdischen Ursprungs weil im Völkerrecht begründet. Wie die richterliche Gewalt gegenüber Staatsgesetzen, die ordnungsmäßig erlassen sind, kein Prüfungsrecht, sondern eine Gehorsamspflicht hat, wenn nicht ausnahmsweise die Gerichte durch die Verfassung hierzu berufen sind, was in Belgien nicht der Fall ist, so haben auch die Gerichte kein Prüfungsrecht gegenüber den vom Okkupanten erlassenen Gesetzen. In einem Streitfalle erklärte zwar der belgische oberste Gerichtshof eine Verordnung des deutschen Gouverneurs als zwar über den Rahmen des Art. 43 des IV. Haager Abkommens hinausgehend, dennoch als gehorsamverpflichtend für den belgischen Richter, weil sonst die richterliche Gewalt in die Kompetenz der verfassungsmäßig gesetzten Gewalt übergreifen würde. Die Nichtbeobachtung des Art. 43 l. c. durch den Generalgouverneur habe nur völkerrechtliche Bedeutung und könnte dem deutschen Staate nur die Schadensersatzpflicht nach Art. 3 l. c. auflasten: Entsch. in Intern. Law Notes 1916 p. 138: „But whereas the difficulties with regard to the alleged non-compliance (seitens der belgischen Gerichte) with some of the aforesaid methods and the manner in which the occupant has discharged his duty[1]) merely concern international relations, and their solution can only lead to the application of the sanction as set out by Article 3 of the Convention (sc. IV. Haager Abkommen 1907). That if they attempted to solve these difficulties the judicial authorities of the occupied territory would encroach upon the prerogative of competent national power (sc. die durch die Verfassung Belgiens gegebene gesetzgeberische Gewalt, die natürlich an Stelle des Souveräns von Belgien der deutsche Generalgouverneur ausübt), that they must abstain from doing so under pain of acting ultra vires . . . .".

Die vom Okkupanten geübte Staatsgewalt ist keine von der verdrängten Staatsgewalt abgeleitete, sondern eine originäre kraft Völkerrechts.

Deshalb war es vollständig in der Ordnung als die deutsche Okkupationsgewalt im November 1914 das Exequatur der neutralen Konsuln widerrief und die früheren von der belgischen Regierung erteilten für ‚erloschen' bezeichnete, um nach Ermessen neue Exequatur zu erteilen. Die neutralen Staaten erhoben keinen Protest, die Vereinigten Staaten sagten sogar, daß die amerikanische Regierung „was not inclined at that time to question the right of the Imperial Government to revoke exequaturs of American consuls in the occupied districts, in view of the fact that consular officers are commercial & not political representatives, and that permission for them to act within defined districts is dependent upon authority which is in actual control of such districts, irrespective of the question of legal right" (zit. von Garner II 61, der den Widerruf nicht für zulässig hält).

[1]) Diese Sprache, welche der belgische oberste Gerichtshof führen durfte, zeigt deutlich, wie grundsätzlich unwahr es ist, wenn von unseren Gegnern behauptet wird, wir hätten das belgische Volk und die belgischen Gerichte bedrückt.

Wegen dieser unabgeleiteten und bloß auf die Tatsächlichkeit der Gewalt gestützten Begründungsart (s. auch Oppenheim a. a. O. 368) ist die Okkupation mehr dem Besitzrecht zu vergleichen. Sie ist ein völkerrechtlicher[1]) Besitzstand. Alle Rechte, die Private von der Okkupationsgewalt ableiten, bleiben daher auch nach dem Aufhören der Okkupation aufrecht, wenn sich diese bei Erteilung der Rechte noch innerhalb jener Schranke halten, welche das Völkerrecht ihr gegenüber aufgerichtet hat. Sonst sind sie null und nichtig (Pitt Cobbett a. a. O. II. 255 und die dort zit. Hall und Oppenheim). Es ist deshalb von besonderer Wichtigkeit die völkerrechtlichen Schranken der Okkupationsgewalt kennen zu lernen.

2. Die völkerrechtlichen Schranken.

a) Die Regierungsrechte des Okkupanten.

Ohne einen Treueid der Bevölkerung abverlangen zu dürfen (Art. 45 l. c.), hat er die gesetzmäßige Staatsgewalt derart auszuüben, daß er nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung wiederherstellt und auch aufrechthält. Das besetzte Staatsgebiet wird durch die Besetzung niemals Staatsgebiet des Okkupanten (s. M. Fleischmann, L'Obligation imposée a l'Allemagne de réparer les Conséquences etc. Berlin 1922 p. 14ff.).

In einem interessanten Fall, der die Frage zum Mittelpunkt hat, ob die vom deutschen Generalgouverneur für Polen erlassene deutsche ZPO. ausländisches Recht sei, kam das Reichsgericht zu folgendem Ergebnis (DJZ. 1917 S. 829):

Die Klägerin hatte vor dem Landgericht III in Berlin gegen den Beklagten die Ehescheidungsklage erhoben. Die Parteien hatten sich im Jahre 1909 nach jüdischem Ritus trauen lassen. Der Beklagte war in Russisch-Polen geboren und russischer Staatsangehöriger. Das Reichsgericht wies die Scheidungsklage ab. Nach § 606 IV ZPO. kann die Scheidungsklage nur erhoben werden, wenn das deutsche Gericht nach dem maßgebenden russischen Rechte für die Scheidungsklage zuständig ist. Im vorliegenden Falle käme das in Russisch-Polen geltende Recht zur Anwendung. Dies sei noch heute ausländisches Recht. Durch die kriegerische Besetzung eines Landes werde rechtlich keine Änderung in den Staatshoheiten und den Staatsgrenzen herbeigeführt. Das besetzte Gebiet werde nicht ohne weiteres dem Staate der Besetzungsmacht einverleibt. Es bleibe Ausland. Nur die feindliche Staatsgewalt werde durch diejenige des besetzten Staats ersetzt ... Auch die vom Oberbefehlshaber Ost und vom Gouverneur von Warschau für die besetzten Gebiete erlassene deutsche ZPO. gelte in Polen nicht als solche, sondern als dort geltendes inländisches Recht.

Wenn kein zwingendes Hindernis besteht, hat er die Landes-

[1]) Unrichtig Oppenheim a. a. O. p. 368: der — unter Beifall von Vischer, LQR. XXXIV p. 78 — in dem für die Okkupation maßgebenden Recht lediglich das innerstaatliche ‚Martial Law' (Kriegsrecht) des Okkupanten erblickt. Westlake, Int. Law II p. 89, von dem Oppenheim wissenschaftlich abhängig ist, sagt selbst: „The martial law of international jurists consists of the regulations, which by convention or approved custom are agreed on as internationally binding for the relations between invaders & invaded."

gesetze des okkupierten Gebiets zu beachten d. h. aufrechtzuerhalten (Art. 43).

Ob ein ‚zwingendes Hindernis' vorliegt, entscheidet der Okkupant nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen. Militärische Rücksichten sind nicht die einzigen. Auch das Wohl der Bevölkerung des okkupierten Staates kommt in Betracht, aber auch die ‚öffentliche Ordnung', welche aufrecht zu halten ist. Es war daher zulässig, wenn — was die Gegner der deutschen Okkupation zur Last legen (Garner II 63ff.) — eine kriegssozialistische Gesetzgebung nach dem Muster Deutschlands auch in Belgien eingeführt wurde. Denn wegen des gegen uns geführten ‚Aushungerungskriegs" waren wir mitsamt dem okkupierten Gebiete ein Wirtschaftskörper geworden. Zulässig war es ferner, Reformen einzuleiten, welche auf Sonderstellung der Flamen abzielten. Denn auch für die bloße Okkupation war sie im Interesse der öffentlichen Ordnung notwendig, da auf diese Weise ein Teil der Bevölkerung des besetzten Gebiets ihre Halsstarrigkeit uns gegenüber aufgab, wodurch die Verwaltungsschwierigkeiten herabgemindert wurden. Es ist klar, daß wir Ausnahmsgerichte auch über die Zivilbevölkerung errichten durften, weil wir in gewissen Fragen, die Streitigkeiten zwischen uns und der Bevölkerung betrafen, kein Vertrauen zu den bestehenden Gerichten hatten. Daß wir schließlich, als die belgischen Richter streikten, dazu übergehen mußten auch die Zivilgerichtsbarkeit durch unsere Richter zu erledigen, war sicherlich ein, zwingendes Hindernis', um von den Landesgesetzen abzugehen.

b) Der völkerrechtliche Schutz der Bevölkerung des besetzten Gebiets.

Derselbe ist durch Art. 46 des IV. Haager Abkommens gegeben:

„Die Ehre und die Rechte der Familien, das Leben der Bürger und das Privateigentum sowie die religiösen Überzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen sollen geachtet werden. Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden."

Sind mit diesen Normen etwa Grundrechte der Bevölkerung des besetzten Gebiets gegenüber dem Okkupanten anerkannt? Keineswegs! Sondern es sind bloß Reflexe objektiver Rechtsnormen, der Völkerrechtsnormen, welche nur zwischen den Staaten gelten. Der Staatsbürger darf aus ihnen keine subjektiven Rechte ableiten, daher ist er auch nicht in der Lage auf sie zu verzichten. Ihre Verletzung bedeutet nur, daß der Okkupant (aus Art. 3 des IV. Haager Abkommens) gegenüber dem Staat, den er verdrängt hat, schadensersatzpflichtig wird.

Als die Italiener im Mai 1916 das von ihnen besetzte österreichische Gebiet der Val Sugana räumen mußten, verschleppten sie daraus die österreichischen Staatsbürger. Als Grund für diese Maßnahme führten sie zunächst „militärpolizeiliche" Umstände an: die Zivilbevölkerung sollte nicht in der Feuerzone belassen werden. Sodann verteidigten sie ihre Maßregel, wie man das in italienischen Blättern lesen konnte, damit, daß die Bevölkerung selbst die Verschleppung gewollt habe. Da entsteht die interessante Frage, ob gerade diese letztere Begründung stichhaltig ist? Sie war für den Weltkrieg von besonders praktischer Bedeutung, denn die Franzosen hatten deutsche Staatsbürger aus dem Elsaß, die Russen österreichische Staatsangehörige aus Galizien und der Bukowina verschleppt. Liegt darin eine Völkerrechtsverletzung? Ist vor allem

der Staatsbürger, der mit seinem eigenen Willen vom Feinde verschleppt wird, des Hochverrats schuldig? Die österreichische Regierung hatte in ihrer Proklamation vom 24. Mai 1916 angedroht, „daß Leute, die in dieser Weise ihr Vaterland verraten, die Folgen zu tragen haben." War dieser Gesichtspunkt zutreffend?

Eins wird vor allem gleich ausgeschieden werden müssen: was die eigene Staatsgewalt mit ihren Staatsbürgern aus militärpolizeilichen Gesichtspunkten tut, ist, völkerrechtlich genommen, ihre Sache. Staatsrechtlich mag dies unzulässig sein, das Ausland darf sich darum nicht kümmern. Ebenso ist der Fall zu beurteilen, wenn feindliche Staatsbürger, die sich im Staatsgebiet des Kriegführenden dauernd aufhalten, nach Kriegsausbruch weit weg von ihrem Aufenthaltsort in Gefangenen- oder Konzentrationslager geschleppt werden. In der Sitzung der Haager Konferenz vom 24. Juli 1907 hatte der Vertreter Japans einen Antrag gestellt, daß solche Verschleppungen, ausgenommen aus Gründen der Kriegsnotwendigkeit, unzulässig sein sollten. Der Antrag wurde jedoch zurückgezogen. Es besteht also kein Verbot der Konzentrationslager, wenngleich einzelne Stimmen im Haag sich gegen solche Maßnahmen erhoben hatten. Anders liegt die Sache in jenen Fällen, wo der Feind aus von ihm besetzten Gebieten beim Rückzug feindliche Untertanen mit verschleppt, wie es während des Weltkriegs die Italiener im Suganatale, die Franzosen im Elsaß, die Russen bei ihrem Rückzug aus Österreich-Polen getan haben. Solche Verschleppungen wider den Willen der davon betroffenen Staatsangehörigen des Feindes sind völkerrechtswidrig[1]) und widersprechen vor allem den Artikeln 3 und 5 des IV. Haager Abkommens, aus denen sich ergibt, daß nur Personen der bewaffneten Macht des Feindes als Kriegsgefangene behandelt und durch Sicherungsmaßnahmen in ihrer Freiheit beschränkt werden dürfen. Ferner gilt der Grundsatz, daß die Bewohner der okkupierten Gebiete unter dem Schutz der Landesgesetze stehen, welche ihnen die Freiheit des Aufenthalts garantieren, wovon der Okkupierende nur im Falle des zwingenden Hindernisses abgehen darf (Art. 43 und die Ausführungen des holländischen Delegierten im Haag Actes et Documents III, 117). Militärpolizeiliche Gründe können es demnach fordern, die Zivilbevölkerung des okkupierten Gebiets aus der Feuerzone zu entfernen, aber darum darf diese noch lange nicht verschleppt werden.

Wie aber, wenn sie ihre Verschleppung selbst wünscht? Art. 46 des IV. Haager Abkommens sichert den Bewohnern des okkupierten Gebiets die Achtung der Ehre, des Rechts der Familie und des Privateigentums, sowie ihrer religiösen

[1]) Auch die von der deutschen Okkupationsgewalt in Belgien angeordnete Deportation belgischer Staatsbürger, um sie in Deutschland zu beschäftigen (Oktober 1916), war völkerrechtswidrig, denn Art. 52 des IV. Haager Abkommens bestimmt, daß Dienstleistungen von Einwohnern des besetzten Gebiets nur für die Bedürfnisse des Besatzungsheeres gefordert werden dürfen (zur Frage: Garner II 171ff.). Freilich vom rechtlichen Standpunkt abgesehen, findet selbst ein Engländer, H. de Watteville in Grotius Society VII (1922) das Verständnis für unsere Zwangslage, wenn er sagt (p. 147): „If the plea of economic necessity is combined with the unwritten right of a commander-in-chief in the field to clear any district of its inhabitants (see Holland, The Laws of War on Land p. 16), it must be conceded that there exists considerable justification for the steps taken by the German command to move large numbers of Belgian and, still more so, French subjects from the area of operations. It might also be pointed out that the majority of these measures were generally carried out under pressure of genuine neccessity."

Überzeugung zu. Die Theorie nimmt allgemein auch an, daß die persönliche Freiheit verbürgt ist. Auf den ersten und oberflächlichen Blick könnte es nun scheinen, als ob die italienischen Österreicher im Suganatal auf diese ihre Freiheitsrechte und auf ihre Geltendmachung Italien gegenüber verzichten durften. Aber diese Anschauung ist durchaus irrig, trotzdem die Italiener sich darauf stützten. Denn die Zusicherung der Freiheitsrechte in Art. 46 des Haager Abkommens gilt nur im Verhältnis der Staaten untereinander, d. h. im Verhältnis des Okkupanten zum okkupierten Staat. Nur Österreich hatte im Art. 46 die Zusicherung dieser Grundrechte für seine Staatsbürger geltend zu machen, nicht aber der einzelne österreichische Staatsbürger. Das Völkerrecht ist eben ein Recht zwischen Staaten und nicht ein Recht zwischen Staatsbürgern und der fremden Staatsgewalt. Solange nicht Österreich Italien gegenüber auf die Geltendmachung der Freiheit seiner Staatsbürger Verzicht leistete, so lange durfte sich die italienische Regierung nicht auf den Verzicht der Geltendmachung jenes Rechts durch die einzelnen Österreicher italienischer Nationalität berufen. Österreich war also vollkommen berechtigt, seine Staatsbürger, die mit ihrem Willen von den Italienern verschleppt worden sind, als Hochverräter zu behandeln, wenn sie in seine Gewalt kamen.

Da es sich nicht um subjektive Grundrechte, sondern um Reflexe objektiven Rechts handelt, können alle die Rechtsnormen, die jene Rechtsgüter schützen, auch abgeändert werden, wie alles Landesrecht des okkupierten Gebiets, sofern ein „zwingendes Hindernis" besteht, sie aufrecht zu halten.

Das gilt auch für die Gewissens- und Kultus- oder Religionsfreiheit. So mußte die deutsche Regierung im Laufe der Okkupation in Belgien gegen den Erzbischof Mercier Maßnahmen ergreifen, welche mit dem in Belgien bestehenden Verhältnis zwischen Kirche und Staat nicht im Einklang standen.

Art. 14—16 der belgischen Verfassungsurkunde führt das Prinzip der Trennung von Kirche und Staat durch. Freilich ist diese Trennung keine vollkommene, denn einerseits ruht der Bestand der katholischen Kirche in Belgien auf staatlicher Anerkennung, also auf einem Staatsakt, und andererseits gewährt der Staat der Kirche Staatszuschüsse. Immerhin aber ist die katholische Kirche, wie die anderen staatlich anerkannten Kulte, in Belgien verfassungsmäßig so unabhängig wie in keinem anderen Staate.

Unter dem durch die Verfassung geschaffenen Rechtszustand haben sich folgende Rechtsgrundsätze entwickelt: Die Zivilgewalt ist inkompetent, um zu untersuchen, ob die von den geistlichen Oberen vorgenommenen Anstellungen oder Entlassungen der Geistlichen dem Rechte der Kirche entsprechen oder nicht. Die Verfassung hat den Kirchenbeamten ein Gehalt zugesichert, und der Staat muß dieser Verpflichtung nachkommen. Infolgedessen haben die Gerichte nicht das Recht der Nachprüfung von Verfügungen des geistlichen Oberen, welche dem Kirchenbeamten das Einkommen sperren. Wenn ein Streit zwischen dem Kirchenbeamten und seinem geistlichen Oberen entsteht, so darf sich der Staat nicht darein mengen, sondern muß die Entscheidung der Kirche überlassen und den Akt bis zu seiner Aufhebung durch den Kirchenoberen für den staatlichen Bereich als vollgültig anerkennen. Der Staat besitzt ferner nicht das Recht, Beschwerden der Gläubigen gegen die Kirchenbeamten entgegenzunehmen. Die Staatsgewalt hat nach belgischem Recht nur ein Mittel, um renitenten Geistlichen beizukommen: nämlich sie strafrechtlich zu fassen, wenn sie sich nach Art. 268 des Strafgesetzbuchs vergehen. Danach sind strafbar

alle Angriffe auf die Regierung oder einen Akt der öffentlichen Gewalt, die ein Geistlicher bei Ausübung des Gottesdienstes vornimmt. Aber galt das auch bei Angriffen gegen die Okkupationsgewalt? Gegen einen durch Hirtenbriefe (die doch nicht zum Gottesdienst gehören) die Bevölkerung gegen die Okkupationsgewalt aufhetzenden Kirchenfürsten gab es sonach kein Rechtsmittel. Es mußte demnach zu einer Veränderung des Systems des Kirchenstaatsrechts (also der Religionsfreiheit) gegriffen werden.

c) Die Verfügung des Okkupanten über die Ressourcen des besetzten Gebiets.

An dem Staatseigentum kann das besetzende Heer Eigentum erwerben, sofern es bares Geld, Wertbestände, kurz Finanzvermögen ist oder zu Militärzwecken dienliches Verwaltungsvermögen (Art. 53 I l. c.). Hingegen ist an den übrigen unbeweglichen Verwaltungsvermögen des Staats der Okkupant bloß als „Verwalter und Nutznießer zu betrachten, daher also Rechenschaft schuldig nach den Regeln des Nießbrauchs" (Art. 55 l. c.). Das Gemeindeeigentum und das von anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Kirche) ist dem Privateigentum gleich, also unantastbar (Art. 56 in Verb. mit Art. 46 II l. c.). —

Bis zum Jahre 1870 war die Vorstellung allgemein herrschend, daß es einzig und allein auf die Qualität einer Gesellschaft als Privatgesellschaft ankomme, ob nach Kriegsrecht die Beschlagnahme ihres Eigentums durch den Feind zulässig sein solle. Man verneinte dies prinzipiell für Privatgesellschaften. Während des Deutsch-Französischen Krieges sequestrierten die Deutschen die Privatgesellschaften gehörigen Eisenbahnen in den von ihnen besetzten französischen Departements und verwalteten sie. Die Franzosen betrachteten diese Beschlagnahme als völkerrechtswidrig, mußten aber schließlich auch zugeben, daß diese Eisenbahngesellschaften für die Kriegführung von wesentlicher Bedeutung seien und man sich bei diesem Hilfsmittel, wenn es nicht dem Gegner zugute kommen sollte, nicht Enthaltsamkeit auferlegen dürfte. In dem durch das Haager Kriegsrecht (Art. 52, Abs. 2) bestimmten Völkerrecht gilt nunmehr der Satz, daß das Eisenbahnmaterial, auch wenn es Privatgesellschaften gehöre, der Beschlagnahme durch den Feind ausgesetzt sei. Wir sehen, auf den Unterschied: Privatgesellschaft oder Nichtprivatgesellschaft, kommt es jetzt nicht mehr an, wohl aber auf einen anderen Punkt, nämlich Art. 56 des Haager Kriegsrechts, wonach das Eigentum der Gemeinden und ähnlicher öffentlicher Einrichtungen und Unternehmungen vom Zugriff durch den Feind bewahrt ist. Nur Staatsgut, d. h. das dem Staate unmittelbar dienende Finanz- und ein Teil des Verwaltungsvermögens, ist der feindlichen Beschlagnahme ausgesetzt.

Die dem Okkupanten zufallenden Staatseinnahmen sind:

I) Die zugunsten des verdrängten Staates bestehenden Abgaben, Zölle und Gebühren nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften und unter Bestreitung der Erhebungs- und Verwaltungskosten (wie sie von der verdrängten Staatsgewalt zu tragen wären (Art. 48 l. c.).

II) Geldauflagen (Kontributionen) jedoch nur zur Deckung der Bedürfnisse des Heeres oder der Verwaltung des besetzten Gebietes (Art. 49.)

III) Strafgelder u. ä., jedoch nur unter prinzipiellem Ausschluß einer

Kollektivhaftung der Bevölkerung, wenn diese für die strafbare Handlung nicht als mitverantwortlich angesehen werden kann (Art. 50 l. c.).

Ohne alle von den deutschen Okkupationsbehörden auferlegten Strafgelder hiermit decken zu wollen: ein erheblicher Teil der hierbei von unseren Gegnern gemachten Vorwürfe (s. Garner II 140ff.) trifft uns nicht. Denn entweder waren es Missetaten der Gemeindeorgane, welche durch Kollektivhaftung geltend gemacht wurden, oder der Täter konnte nicht ausfindig gemacht werden, so daß die Gemeinde eben als mitverantwortlich „angesehen" werden durfte.

IV) Naturalleistungen (sog. Requisitionen) und Dienstleistungen, die den Gemeinden und Einwohnern des besetzten Gebietes abgefordert werden (Art. 52 l. c.)[1]).

Jedoch nur unter folgenden Voraussetzungen:

α) Sie müssen für die Bedürfnisse und nur für die Bedürfnisse des Besatzungsheeres gefordert werden, also nur im okkupierten Gebiete (s. dagegen oben S. 312 Anm. 1).

β) Sie müssen im Verhältnisse zu den Hilfsquellen des Landes stehen.

γ) Sie müssen von der Art sein, daß sie nicht für die Bevölkerung die Verpflichtung enthalten, an Kriegsunternehmungen gegen ihr Vaterland teilzunehmen.

Der Begriff der Kriegsunternehmungen ist streitig. Man wird gut tun ihn nur auf die direkten Kriegsunternehmungen zu beziehen. Was soll man aber davon halten, wenn die belgischen Eisenbahnbeamten schon die Aufrechterhaltung des Eisenbahnverkehrs im besetzten Gebiete als eine ihnen zugemutete Teilnahme an Kriegsunternehmungen gegen ihr Vaterland ablehnten? Mit gleichem Grunde hätte überhaupt jede Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im besetzten Gebiete durch heimische Polizei als „Kriegsunternehmung" angesehen werden können, da sie der deutschen Okkupation diente, welche ein Kriegsmittel ist.

Streitig ist auch die Frage, ob der Zwang, Führerdienste zu leisten, gegen die Bevölkerung des besetzten Gebiets geübt werden darf (s. Garner II 135). Auf Art. 44 l. c., der bestimmt, daß ein Kriegführender die Bevölkerung nicht zwingen dürfe, Auskünfte über das Heer des anderen Kriegführenden oder über dessen Verteidigungsmittel zu geben, kann das Verbot des Zwangs nicht gestützt werden, weil ein solches aussprechender Antrag gegen den vereinten Widerspruch von Deutschland, Österreich, Rußland und Japan auf der Haager Friedenskonferenz fallen gelassen wurde. Übrigens haben Deutschland, Österreich, Rußland, Japan, Montenegro Art. 44 nicht angenommen (s. van Oordt a. a. O. 180).

Alle Zwangsauflagen (Kontributionen, Requisitionen) dürfen nur auf Grund eines schriftlichen Befehls (einschl. Verantwortlichkeit) eines selbständig kommandierenden Generals und unter Empfangsbestätigung erhoben werden (Art. 51 I u. III).

III. Die absolut verbotenen Mittel der Kriegführung.

Zu diesen gehören (Art. 23 des IV. Haager Abkommens):

1. Tötung oder Verwundung des die Waffen streckenden oder wehrlosen Feindes, der sich auf Gnade oder Ungnade ergeben hat,

[1]) Dazu besonders eingehend: G. Ferraud, Des Réquisitions en Matière de dr. i nt. public. Paris 1917.

2. die Erklärung, daß kein Pardon gegeben werde, die Durchführung solcher Erklärung fällt schon unter 1.,

3. der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen.

Hierher gehört vor allem der Gebrauch von Dum-Dum-Geschossen, welche den Körper nicht wie harte Kugeln durchdringen, sondern im Körper unter Explosion in kleine Partikel verbleiben, der Gebrauch von „Spitzkugeln", welche ähnlich wirken, der Gebrauch von Projektilen, welche Flammen werfen oder giftige Gase verbreiten („Blaukreuz" u. dgl.), wie dies im Weltkrieg üblich war. Hiergegen war die Verbreitung von Gasen, die von einem Zylinder aus durch den Wind in die feindlichen Reihen verbreitet wurden, nicht in Widerspruch mit den Haager Abmachungen (dazu vgl. Garner I ch. XIf.), also nicht völkerrechtswidrig. Jetzt hat das sog. Washingtoner Fünf-Mächteabkommen über die Beschränkungen der Rüstungen zur See u. a. von 1922 in Art. 5 verboten: Die Verwendung von erstickenden und giftigen Gasen, von Flüssigkeiten und anderen Kampfmitteln ähnlicher Art, deren „Gebrauch von der öffentlichen Meinung der ganzen Welt verurteilt wird".

4. Der Mißbrauch der Parlamentärflagge, der Nationalflagge oder der militärischen Abzeichen oder Uniform des **Feindes** sowie der besonderen Abzeichen der Genfer Konvention. Der Flaggenbetrug außerhalb dieser Fälle ist, wie wir sehen werden (s. unter IV), ein bedingt erlaubtes Mittel der Kriegführung.

5. Die Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums außer in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch die Erfordernisse des Krieges dringend erheischt wird.

Die Zerstörung (Evakuierung) des Sommegebiets während des Weltkriegs seitens der Deutschen Armee war durch militärische Rücksichten geboten und daher nicht völkerrechtswidrig. Sofern hierbei aber feindliches Eigentum weggeschleppt wurde, war dies rechtswidrig, denn das Privateigentum darf nicht eingezogen werden (Art. 46 l. c.). A. A. betreffs der „Devastation" des Sommegebiets: Garner a. a. O. II ch. XIII.

6. Der gegen feindliche Staatsangehörige geübte Zwang zur Teilnahme an Kriegsunternehmen gegen ihr Land (Art. 23 letzter Absatz).

7. Die Plünderung: Es ist verboten, Städte oder Ansiedlungen, selbst wenn sie im Sturme genommen sind, der Plünderung preiszugeben (Art. 28 l. c.). Selbstverständlich ist die Plünderung im besetzten Gebiete verboten (Art. 47 l. c.).

Die Spionage (Art. 29ff. l. c.) ist kein verbotenes Mittel der Kriegführung. Jede kriegführende Partei kann sich ihrer bedienen. Nur riskiert jeder Spion, d. h. eine Person, welche heimlich oder unter falschem Vorwand in dem Operationsgebiet eines Kriegführenden, Nachrichten einzieht oder dies versucht in der Absicht sie der Gegenpartei mitzuteilen, nach den nationalen Gesetzen des festnehmenden Staats (jedoch nicht ohne vorausgegangenes Urteil) bestraft zu werden, verliert also das Privileg eines Kriegsgefangenen, wenn er der bewaffneten Macht angehört. Militärpersonen, die in Uniform zu dem gleichen Zwecke wie der Spion eindringen, oder Militär- und Zivilpersonen, die den ihnen erteilten Mitteilungsauftrag offen ausführen oder durch Luft-

schiffe zu diesem Zwecke befördert werden, verlieren nicht das Kriegsgefangenenprivileg. Die Strafbarkeit wegen begangener Spionage erlischt, wenn ein Spion zu dem Heere, dem er angehört, zurückgekehrt ist, selbst wenn er nachträglich wieder in die Hände des Feindes geraten ist.

IV. Bedingt erlaubte Mittel der Kriegführung.

1. Der Flaggenmißbrauch (oder Flaggenbetrug), sofern er nicht zu den oben (S. 316) behandelten Fällen gehört.

Für den Landkrieg gibt die Ermächtigung der Grundsatz (Art. 24 l. c.): Kriegslisten und die Anwendung der notwendigen Mittel um sich Nachrichten über den Gegner und das Gelände zu verschaffen, sind erlaubt. Nur für den Seekrieg ist die Frage der Zulässigkeit des Flaggenmißbrauchs streitig. Trotzdem auch die neueste Literatur (s. Garner in AJIL. IX 599; Verzijl, Prijsrecht 1917, 317ff. und Francois, Duikboot en Volkenrecht 1919 p. 227ff.) sich für die Zulässigkeit ausspricht, scheinen mir die Rechte der Neutralen dagegen zu sprechen.

Das englische Ministerium des Äußern hatte im Jahre 1915 (vgl. AJIL. IX p. 471f.) einen Geheimerlaß der Admiralität, wonach den englischen Schiffen erlaubt wird, für den Fall der Gefahr, gekapert zu werden, die Flagge eines neutralen Staates aufzuziehen, gegen den Einspruch der Union verteidigt. Es berief sich auf § 69 der britischen Handelsschiffahrtsakte von 1894, der folgendermaßen lautet:

„Wenn jemand die britische Flagge gebraucht und den britischen Nationalcharakter an Bord eines Schiffes annimmt, das ganz oder zum Teil Eigentum ist von Personen, die nicht berechtigt sind, ein britisches Schiff zu besitzen, und es geschieht zu dem Zwecke, dem Schiffe das Aussehen eines britischen Schiffes zu geben, dann soll dieses Schiff nur dann für verloren erklärt werden, wenn die Handlungsweise nicht geschehen ist, um der Kaperung durch einen Feind oder durch ein fremdes Kriegsschiff in der Ausübung des Kriegsrechts zu entgehen."

Dieser Satz ist wörtlich aus der Handelsschiffahrtsakte von 1854 (§ 103 Ziff. 1) übernommen, der Handelsschiffahrtsakte von 1854! Das festzustellen ist sehr bedeutsam, denn 1856 unterzeichnete Großbritannien die Pariser Seerechts-Deklaration, die für das britische Reich neue völkerrechtliche Verpflichtungen schuf, wozu auch die Anpassung der Landesgesetzgebung an das neue Völkerrecht gehörte. Dieses hatte an Stelle der früheren Grundsätze: frei Schiff, frei Gut; unfrei Schiff, unfrei Gut die Grundsätze eingeführt: frei Schiff, frei Gut, aber auch unfrei Schiff, frei Gut. Die britische Handelsakte von 1854 durfte sich noch auf den Standpunkt stellen, daß der Flaggenmißbrauch als Entschuldigungsgrund dann gelten könnte, wenn ein unfreies Schiff, d. h. ein feindliches Schiff (nicht ein Großbritannien feindliches Schiff!) — um der Kaperung zu entgehen, die britische Flagge hißte, denn dadurch war dann jedenfalls die auf dem Schiffe befindliche neutrale Ladung geschützt, und England wollte diese eben schützen, nicht etwa aus Humanitätsrücksichten, sondern aus Rücksichten der eigenen Wirtschaftspolitik: es wollte nämlich, selbst wenn andere Nationen noch so kräftig aufeinanderschlugen, wirtschaftlich nicht darunter leiden. Daher die Anerkennung des Rechts auf den Flaggenmißbrauch. Die Frage entsteht nun, ob dieses Recht, das im Jahre 1854 gegeben war, völkerrechtlich auch heute nach der Pariser Seerechts-Deklaration gebilligt werden kann. Das, was England durch sein Recht auf Flaggenmißbrauch erreichen wollte, nämlich Unangreifbarkeit der neutralen Ladung, ist jetzt bereits völkerrechtlich garantiert: unfrei Schiff, frei Gut! Ein Flaggenmißbrauch aber im allgemeinen

darf innerstaatlich nicht geduldet werden. Denn die Pariser Seerechts-Deklaration und der von ihr beabsichtigte Schutz der Neutralen fußt auf Ehrlichkeit der Neutralen, aber auch aller derjenigen Mächte, welche die Pariser Seerechts-Deklaration unterzeichnet haben. Von der ehrlichen Führung der Flagge hängen die wichtigen Privilegien ab, welche die Pariser Seerechts-Deklaration dem neutralen Schiff und der neutralen Ladung einräumen. Es darf demnach auch staatsrechtlich kein Staat einen solchen Flaggenmißbrauch sanktionieren. In England ist offenbar bloß durch schlechte Redaktion des Gesetzes von 1894 der Satz des Gesetzes von 1854, der vom Flaggenmißbrauch handelt, einfach übernommen. Wir wissen auch, wie dies Gesetz zustande kam: es war eine sog. Consolidation Bill, d. h. ein Gesetzentwurf, der bloß eine Neuredaktion vornahm; dieser hatte 748 Paragraphen und 22 Anhänge. Ein gemeinsames Komitee der beiden Häuser stellte den neuredigierten Text auf, und das Unterhaus nahm diesen beinahe unbesehen an, denn der Sprecher verbot damals, da es sich um eine bloße Neuredaktion handelte, daß wesentliche Verbesserungsvorschläge (Amendements of Substance) eingebracht würden (siehe Ilbert: Legislative Methods and Forms p. 73). Man hat also mit Flüchtigkeit gearbeitet und Sätze des älteren Rechts, die nach Völkerrecht bereits obsolet waren, in das neue Gesetz herübergenommen. Während des Weltkriegs erkühnte man sich, etwas als Völkerrecht hinzustellen, was eben unter Verletzung des Völkerrechts (insbesondere der völkerrechtlichen Pflicht zur Anpassung der Landesgesetzgebung) entstanden ist.

Es gab allerdings eine Zeit, da England hartnäckig das sog. „Recht" zum Gebrauch falscher Flagge sowohl von Seite der Kriegführenden, als auch der Neutralen, aufs schärfste verurteilte und dem entgegentrat. Das war die Zeit, als es gegen Napoleon I. kämpfte. James Stephen, ein hervorragender Kenner der englischen Prisenpraxis und Unterstaatssekretär für die Kolonien, schrieb 1805 in seinem Buche: „War in disguise or the Frauds of the Neutral Flags (Neuausg. von Piggott 1917) p. 147: „The other abuses of the neutral flag, a particular examination of which does not belong to my present plan, admit not of so simple a cure; for they chiefly consist in the fraudulent carriage of hostile property, under the cloak of fictitious neutrality, in voyages which fall within the lawful range of neutral navigation. To these, therefore, no general remedy can be applied, unless a method could be found of either increasing, in the minds of neutral merchants, respect for the obligation of veracity, or obviating in our courts of prize, the deceptious influence of falsehood." Hier hört man mit Deutlichkeit, daß die Neutralen eine Pflicht zur „veracity" ihrer Flagge hätten. Seit der Pariser Deklaration haben sie ein Recht darauf. Holland und die Union erhoben Einspruch gegen den Flaggenmißbrauch von seiten Englands (s. Verzijl a. a. O. 318; Garner a. a. O. 599). Selbst Verzijl, der im allgemeinen den Flaggenmißbrauch durch feindliche Kauffahrer für harmlos ansieht, mißbilligt, daß das amtliche England den Befehl hierzu gegeben hat (a. a. O. S. 318). Natürlich war aus demselben Grunde die Vorschrift der deutschen Prisenordnung (§ 82) rechtswidrig: „Während der Jagd (sc. eines deutschen Kriegsschiffs auf einen ausländischen Kauffahrer) ist . . . die Führung einer beliebigen Handelsflagge statthaft."

2. Das Bombardement.

Es ist im Landkriege untersagt, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei, anzugreifen oder zu beschießen (Art. 25 l. c.).

„Mit welchen Mitteln es auch sei"! Also auch — und das beabsichtigten die Väter des IV. Haager Abkommens von 1907 mit dieser Wortfassung — mit Bomben, die von einem Flugzeug oder einem Luftschiff abgeworfen worden sind.

Also war die Belegung von London mit aus Zeppelinen abgeworfenen Bomben unzulässig? Der Gegensatz zwischen der englischen und deutschen Rechtsauffassung läuft im wesentlichen (siehe Garner II ch. XIX) darauf hinaus, ob man wie die Deutschen die Bezeichnung „unverteidigt" nur dann als begründet ansieht, wenn überhaupt keine persönlichen oder sachlichen Verteidigungsmittel am Orte vorhanden sind, oder ob man mit den Engländern, die Anwesenheit solcher Verteidigungsmittel für unbeachtlich ansieht, sofern nur von ihnen kein Gebrauch gemacht wird. Legt man das Wort „unverteidigt" in dem ersteren Sinne aus, dann war London nie unverteidigt, legt man das Wort im letzteren Sinne aus, so war London wenigstens zu Beginn des Kriegs unverteidigt, zweifellos aber nicht mehr, als es eigene Abwehrmaschinen dort errichtete.

Für den Seekrieg ordnet das IX. Haager Abkommen von 1907 ein ähnliches Verbot der Beschießung unverteidigter Ortschaften[1]) an. Es ist besonders untersagt, solche Ortschaften deshalb zu beschießen, weil sie Auflagen und Geld nicht bezahlt haben (Art. 4 l. c.). Naturalleistungen, die im Verhältnisse zu den Hilfsquellen des Landes stehen, können in dieser Art nach vorhergehender förmlicher Aufforderung erzwungen werden (Art. 3 l. c.). Auch dürfen in unverteidigten Ortschaften gelegene militärische Werke und Anlagen beschossen werden (Art. 2 l. c.).

Bei allen Belagerungen und Beschießungen, gleichviel ob im Land- oder Seekriege, sollen Gebäude, die dem Gottesdienst, der Kunst, Wissenschaft, Wohltätigkeit (einschl. Krankenpflege) gewidmet sind, möglichst geschont werden, vorausgesetzt, daß sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden. (Art. 27 l. c.)

Im bekannten Falle der Rheimser Kathedrale wurde von unserer Heeresleitung behauptet, daß die Franzosen in deren Schutz einen militärischen Beobachtungsposten gestellt hatten.

Zu den bedingt erlaubten Mitteln der Kriegführung gehört im Seekrieg noch die Umwandlung von Kauffahrteischiffen in Kriegsschiffe (VII. Haager Abkommen von 1907) und die Legung von unterseeischen selbsttätigen Kontaktminen (VIII. Haager Abkommen). An die im Haag festgelegten Regeln hat sich während des Weltkrieges keine der Kriegsparteien gehalten, zumal sie für keinen rechtsverbindlich war (wegen der Allbeteiligungsklausel! s. oben S. 231). Wir können sie deshalb hier getrost übergehen. Die Regeln waren schon bei ihrer Geburt tot, denn sie waren vollständig unpraktisch (s. die gute Kritik bei Pitt Cobbett II 120f.).

§ 28. Die Neutralität und ihre Rechtswirkungen.

Literatur: Hall[7] p. 616—815; Hershey 452ff.; Oppenheim II[3] §§ 293—319; Holland in Proceedings of the Br. Academy (1905) II p. 55ff.; Derselbe, Letters on

[1]) wobei eine Ortschaft nicht schon dann als verteidigt angesehen wird, weil vor ihrem Hafen unterseeische selbsttätige Kontaktminen gelegt sind (Art. 1 II l. c.)

War & Neutrality 1914[2] ch. V; Westlake II ch. VII—X; Phillimore in Transactions of the Grotius Society IV (1919) p. 43ff.; De Louter II § 53ff.; Kleen, Lois et usages de la neutralité 2 vols, Paris 1898—1900; Despagnet, ed. de Bock[4] p. 975ff., p. 1192ff.; Liszt 352ff.; Ullmann 514ff.; Bustamente in AJIL. II 95ff.; Garner II 231ff., 408ff.; im übrigen die im Texte zu Einzelfragen zitierten Schriftsteller.

I. Der allgemeine Begriff.

Neutralität ist der durch den souveränen Willen eines Staats herbeigeführte Rechtszustand, in welchem sich jener, als am Kriege nicht beteiligt, der unparteiischen Geltendmachung seiner Rechte und Pflichten gegen alle kriegführenden Parteien befleißigen muß.

Wenngleich schon dem Mittelalter, namentlich dem Consolato del Mare aus dem 13.—14. Jahrhundert, der Begriff des neutralen Guts und des neutralen Schiffs bekannt war (ch. 230, 273, 276), so kommt der Begriff des neutralen Staats erst in der Neuzeit zu besonderer Entfaltung, als der Handelsaufschwung der Nordstaaten seit dem 17. Jahrhundert einen Umfang annimmt, den frühere Zeiten nicht gekannt haben und gleichzeitig England die Freiheit der Meere im Sinne seiner ausschließlichen Seepolizei (s. oben S. 201) einzuschränken wagt. Schon Grotius handelt im Buch III c. XVII: De his qui in bello medii sunt. Aber wie weit er noch davon entfernt ist, die Neutralität als einen Rechtszustand anzusehen, dessen Bestehen nur vom Willen des Staates abhängt, geht am besten aus der Tatsache hervor, daß er jedem Staat, der neutral bleiben will, rät, einen dahingehenden Vertrag mit jeder Kriegspartei abzuschließen (l. III c. XVII § 3): „Proderit etiam cum utraque parte bellum gerente foedus miscere, ita ut cum utriusque bona voluntat ea bello abstinere . . . liceat." Bynkershoek nennt die Neutralen „non hostes" und fordert von ihnen (quaestiones juris publici I c. 9): „Si recte judico, belli justitia vel injustitia nihil quicquam pertinet ad communem amicum; ejus non est inter utrumque amicum, sibi invitem hostem, sedere judicem et ex causa aequiore vel iniquiore huic illive plus minusve tribuere vel negare". Damit ist die Unparteilichkeit und die einheitlichen Rechte- und Pflichtenerfüllung gegenüber den Kriegführenden vorgeschrieben. Ein besonderes Verdienst um die Fortentwicklung der Lehre erwarb sich dann der Däne M. Hübner, in seinem Buch De la saisie des bâtiments neutres, 2 vols 1769, das vor allem gegen die Gewalttätigkeit gerichtet war, mit der England die Neutralen besonders im siebenjährigen Krieg behandelt hatte. Er ist es, der zuerst ein dem Rechte der Kriegführenden gleichkommendes und ebenbürtiges Recht der neutralen Staaten gegenüberstellt und die Rechte der ersteren durch die der letzteren beschränkt. Aber erst auf der Haager Konferenz von 1907 ist der Gedanke zum Durchbruch gelangt, daß bei einem Konflikte zwischen den Rechten der Kriegführenden und den der Neutralen, die ersteren zu weichen hätten (s. Actes et Documents de la deuxième Conférence de la Paix 1 297f. Berichterstatter L. Renault), freilich ohne daß in der Praxis diese theoretische Wertung je verwirklicht worden wäre.

1. **Die Neutralität ist ein durch souveränen Staatswillen herbeigeführter Rechtszustand.** Die Erklärung des Neutralitätswillens, die nicht notwendig eine formelle Proklamation sein muß, sondern auch aus anderen Staatshandlungen erkennbar zutage treten kann, ist ein Rechtsgeschäft, das einen Rechtszustand herbeiführt.

In der Theorie wird darüber gestritten, ob die Neutralität ein Rechtsverhältnis (so Oppenheim, Liszt) oder ein Rechtszustand ist (so Kleen). Die Wahrheit liegt in der Mitte.

Es ist verfehlt, die Neutralität bloß als einen Rechtszustand zu bezeichnen und das Willensmoment sowie den rechtsgeschäftlichen Charakter der Neutralität zu verkennen. Denn wäre die Neutralität ipso jure dem dritten Staate durch die Kriegserklärung gegeben, dann wäre die Neutralität ein Rechtszustand, dessen Aufoktroyierung sich ein souveräner Staat gefallen lassen müßte. Es wäre ferner die nachträgliche Bekriegung eines ursprünglich neutralen Staats ein Rechtsbruch. So haben auch die Belgier wirklich behauptet (de Visscher im AJIL. IX 959), daß die Bekriegung von Belgien durch Deutschland, abgesehen von der Verletzung der auf dauernde Neutralisation gerichteten Verträge, ein Rechtsbruch war. Dem ist selbst ein Engländer, Falconbridge, in Transactions of the Grotius Society VI (1919) p. 204ff. mit Recht entgegengetreten.

Die Neutralitätserklärung, ob formell oder bloß durch konkludente Handlungen, ist ein Rechtsgeschäft und keine Rechtshandlung. Zwar treten gewisse Rechtswirkungen ipso jure durch sie ein (s. unter II), aber der Spielraum, der den Neutralen noch außerdem übrig bleibt, um ihren Willen zu erklären, ob sie dieses oder jenes Recht allem Kriegführenden gegenüber ausüben wollen oder nicht, ist sehr groß, wie ein Blick in die beiden Haager Abkommen (das V. und XIII. von 1907) dartut, welche die Rechte und Pflichten der Neutralen im Land- und im Seekrieg behandeln. Doch muß dasjenige, was der einen Kriegspartei von seiten der Neutralen gewährt wird, auch der anderen Kriegspartei zugestanden werden.

Nach Art. 6 des V. Abkommens ist eine neutrale Macht nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann zu verhindern. Ebensowenig ist sie (Art. 7 des zit. Abkommens) verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegraphen- oder Fernsprechleitungen sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie zu untersagen oder zu beschränken. Also kann sie es, nur muß sie hierbei unparteiisch alle Kriegführenden zulassen (Art. 9 des zit. Abkommens). Eine neutrale Macht kann einem Kriegsschiff, das sich den von ihr ergangenen Aufforderungen und Weisungen nicht gefügt hat, den Zutritt zu ihren Häfen untersagen (Art. 9 II des XIII. Abkommens). Sie kann den Kriegsschiffen der Kriegführenden die Zufahrt zu den Häfen, die der neutralen Macht gehören, sowie die Durchfahrt durch ihre Territorialgewässer untersagen, (Arg. Art. 70 des zit. Abkommens), sie kann durch ihre Gesetzgebung den Kriegsschiffen der Kriegführenden eine längere Zeit des Aufenthalts als bloß 24 Stunden gewähren (Art. 12 des zit. Abkommens) u. a. m. gebieten oder verbieten. (Vgl. z. B. das Verhalten der Niederlande während des Weltkriegs: L. Caesten, Maatregeln ter handhaving onzer onzijdigheid in den huidigen oorlog, Leiden 1916).

Freilich geht die Rechtsentwicklung immer mehr dahin, die Rechtswirkungen der Neutralität dem Ermessen der Kriegführenden ebenso zu entziehen, wie dem der Neutralen. Dadurch wird allmählich das Rechts-

geschäft der Neutralitätserklärung in eine Rechtshandlung umgewandelt.

2. Die Neutralität muß allen Kriegsparteien gegenüber unparteiisch geübt werden. Die Unparteilichkeit, und zwar die absolute und strikte, ist eine wesentliche Seite der Neutralität. Die eine ist ohne die andere nicht denkbar. Aber es ist verfehlt, wenn einzelne Autoren diese Unparteilichkeit zu einer besonderen Pflicht der Neutralen machen und sie so mit einem bestimmten Inhalt füllen. Die Unparteilichkeit ist ein Relationsbegriff im logischen Sinne wie „oben", „unten", „rechts", „links", gerade so wie der Souveränitätsbegriff. Da sie bloß ein Verhältnis zwischen Gegenständen und Personen darstellt, ist es nicht zulässig aus ihr sachliche Pflichten, etwa als Minimum von Neutralität abzuleiten. Immerhin hat sie zur Folge, daß eine Abstufung der Pflichten der Neutralen je nach seiner mehr oder minder friedlichen Gesinnung zu einem der Kriegführenden unzulässig ist, daß alle Begriffe der sog. „wohlwollenden" Neutralität oder der sog. „limitierten" Neutralität rechtswidrig sind. Die Neutralität muß gleichmäßig allen kriegführenden Parteien gegenüber geübt werden. Dies trifft aber nur für das Handeln der Neutralen zu, welches in direkter Beziehung zum Krieg steht (s. Kleen a. a. O. I 215). Ein Neutraler kann sonst kraft seiner Souveränität in Handel und Wandel einen Kriegführenden vor dem anderen bevorzugen.

Freilich finden wir in der Staatspraxis die sog. „wohlwollende" Neutralität gehandhabt oder durch Verträge[1]) zugesagt. So lautet z. B. der Art. II des Dreibundsvertrags von 1879: (Deutschland-Österreich):

„Würde einer der hohen kontrahierenden Teile von einer anderen Macht (sc. als Rußland) angegriffen werden, so verpflichtet sich hiermit der andere hohe Kontrahent, dem Angreifer gegen seinen hohen Verbündeten nicht beizustehen, sondern mindestens eine wohlwollende neutrale Haltung gegen den hohen Mitkontrahenten zu beobachten."

Solche „wohlwollende" Neutralität ist nicht mehr bloß Neutralität, sondern die Zusage eines politischen Bündnisses, wie bereits Bynkershoek erkannt hat (I. c. 9): „Non hostes appello qui neutrarum partium sunt, nec ex foedere his illisve quicquam debent; si quid debeant, foederati sunt, non simpliciter amici". (Unrichtig Cavaglieri, Ri. di dir. int. XIII [1919] p. 70ff., der in ihr eine über das Existenzminimum von Unparteilichkeit reichende Vertragspflicht ansieht. Das Unrichtige liegt darin, daß der Begriff der Unparteilichkeit mit sachlichem Inhalt gefüllt wird, während er bloß, wie oben gezeigt, ein Relationsbegriff ist.) Aus diesem Grunde kann ein Staat nicht in den Krieg mit einem anderen Staat eintreten und gleichzeitig einem Dritten gegenüber, der mit

[1]) Ist in einem Allianzvertrage neben dem gemeinsamen Krieg in casu foederis noch, wie gewöhnlich, die „wohlwollende" Neutralität außerhalb des casus foederis zugesagt, falls einer der Vertragsteile angegriffen wird, so folgt, wenn der casus foederis durch Verschulden eines Vertragsteiles nicht zutrifft, für den anderen Vertragsteil keineswegs die Pflicht zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Neutralität, als ob letztere gewissermaßen ein Surrogat der nur in casu foederis zutreffenden militärischen Zuzugspflicht wäre, s. Anzilotti, Ri. di dir. int. IX [1915] 456f.

jenem verbündet ist, neutral bleiben, wie dies z. B. Kleen a. a. O. I 118f. behauptet. Deshalb war nach Italiens Kriegserklärung an Österreich im Mai 1915 Deutschland auch ohne formelle Kriegserklärung an Italien der Feind des letzteren. Vgl. zu dieser Frage von 1915 Cavaglieri a. a. O. 352ff. und oben S. 247.

Von der „wohlwollenden" Neutralität unterscheidet die Praxis der Staaten die sog. „bedingte" oder „qualifizierte" Neutralität, für den Fall, daß durch einen Vertrag, der vor dem Krieg liegt, sich der Neutrale gegenüber einer Kriegspartei zu einer Duldung verpflichtet hat. Schon Hübner (a. a. O. p. 34) sagt: „à moins que les engagements favorables dont il est question, ne se fussent pris avant les commencement de la Guerre, et dans un temps où l'on a pû les prendre innocemment . . .".

Die Praxis des Völkerrechts weist folgende Fälle dieser „qualifizierten" Neutralität auf. Im Jahre 1793 während des Krieges zwischen Frankreich und England ließ die nordamerikanische Union französische Kaperschiffe mit englischen Prisen in die Häfen der Union ein und gestattete die letzteren dort zu verkaufen. England protestierte dagegen, die Union berief sich aber auf einen Vertrag von 1778 mit Frankreich, in welchem solche „Neutralität" zwischen beiden Staaten (der Union und Frankreich) ausbedungen war. Im Jahre 1788 während des Krieges zwischen Rußland und Schweden unterstützte Dänemark Rußland durch Zuführung von Kriegsschiffen und Truppen. Schweden erhob dagegen Einspruch, Dänemark berief sich aber auf einen Vertrag von 1781 zwischen ihm und Rußland, wonach es sich verpflichtet hatte, Rußland die beanstandete Unterstützung in Kriegszeiten zu gewähren. Im Jahre 1848 während des Krieges, den Deutschland damals mit Dänemark führte, lieferte England Waffen nach Dänemark, während es diesen Verkauf nach Deutschland verbot. Es berief sich wegen dieser ungerechtfertigten Begünstigung einer Kriegspartei auf einen früher, d. i. vor dem Krieg, mit Dänemark abgeschlossenen Vertrag. Ebenso handelte Portugal, als es während des Burenkrieges die Landung englischer Truppen in Beira, auf portugiesischem Gebiete, gestattete und den Durchmarsch der Truppen, die nach Rhodesia bestimmt waren, duldete. Es berief sich auf Art. 11 seines Interessensphärenvertrags mit England (Martens Recueuil[2] XVIII 185).

Während des Weltkriegs stützte die Entente ihre Besetzung von Saloniki und die Zufuhr von Munition und Truppen nach diesem Orte des „neutralen" Griechenlands auf die „bedingte" Neutralität, die Griechenland Serbien in einem Vertrage von 1905 zugesagt hatte. Daraus hätte aber allein Serbien das Recht ableiten und verlangen können, daß seine, nämlich serbische Truppen durch griechisches Gebiet marschierten, gerade so wie England als Vertragsteil verlangte, daß englische Truppen durch portugiesisches Gebiet marschierten. Niemals durften aber dritte Mächte aus der „bedingten" oder vertragsmäßig gebundenen Neutralität Rechte des Durchmarsches ableiten. Denn Verträge gelten nur zwischen den Vertragsteilen (also in unserem Falle Serbien und Griechenland). Im Verhältnis zu dritten (in unserem Falle Engländer und Franzosen) gilt der Rechtsatz des Völkerrechts: Pacta tertiis nec nocent nec prosunt, d. h. Verträge können den Staaten, die nicht Vertragsteile sind, weder nützen noch schaden. Und noch mehr! Bei der richtig verstandenen bedingten Neutralität hat es der bedingt Neutrale immer in der Hand, wie weit er aus seiner Neutralität heraustreten will. Bei der Auslegung, wie sie der Vierverband der bedingten Neutralität gab, konnte der neutrale Staat nicht nach eigenem Willen, sondern nach dem jedes anderen Staats aus seiner bloß bedingten Neutralität in den Kriegswirbel gerissen werden. Das gerade wünschte der Vierverband. Die

Theorie des Völkerrechts kann die „bedingte" oder „qualifizierte" Neutralität ebensowenig billigen, wie die „wohlwollende" Neutralität. Denn wie diese verstößt auch jene gegen die Grundsätze der Unparteilichkeit.

Zwei Fälle bewaffneter Neutralität kennt die Völkerrechtsgeschichte: die von 1780 und die von 1800 [1]).

Im Jahre 1780 (Deklaration der Zarin Katharina II. vom 26. Februar) während des Kampfes, den die Vereinigten Staaten, von Frankreich unterstützt, gegen England führten, schlug Rußland eine Reihe von Rechtsnormen der Völkergemeinschaft vor, darunter den Grundsatz, frei Schiff, frei Gut, vorbehaltlich der Konterbande, die Notwendigkeit der Effektivität der Blockade, freie Schiffahrt der Neutralen von Hafen zu Hafen der kriegführenden Parteien und deren Küsten entlang. Die Niederlande sowie die Nordstaaten, ferner Preußen, das Reich, Portugal und die beiden Sizilien schlossen sich dem russischen Vorschlage an [2]). Diese Grundsätze sollten, wenn nötig, mit bewaffneter Hand, durchgesetzt werden. Obwohl England diese Grundsätze als kriegführende Partei respektieren mußte, zerfiel der Bund, als sich zwischen Rußland, Österreich, Preußen und England eine einheitliche Front zur Abwehr der französischen Revolution bildete. Wie sehr aber die Grundsätze von 1780 bis zum Beginne des 19. Jahrhunderts die allgemeine Rechtsmeinung widerspiegelten, geht am besten daraus hervor, daß das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 jene Grundsätze als Niederschlag des Völkerrechts in seine Kodifikation aufnahm. Es sei im einzelnen nur folgendes hervorgehoben: Der Grundsatz 2 der russischen Deklaration „frei Schiff frei Gut" („Que les effets appartenant aux sujets des dites Puissances en guerre, soyent libres sur les vaisseaux neutres à l'exception des marchandises de contrebande") fand in § 214 I 9 ALR. („Auch das Eigentum feindlicher Untertanen, welches sich auf neutralen Schiffen befindet, ist frei") Anerkennung. Ja das Landrecht ging, entsprechend dem Standpunkt, den Preußen bei den Verhandlungen mit der Union von 1785 über einen Handelsvertrag und dann später angenommen hatte [3]), darüber noch hinaus, indem es sogar bestimmte, daß „den Untertanen freundschaftlicher oder neutraler Mächte ihr auf feindlichen Schiffen gefundenes Eigentum nicht vorenthalten werden" sollte (§ 213 I 9). Die in der Deklaration (Punkt 4) angeordnete Effektivität der Blockade („Que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué on n'accorde cette dénomination qu'à celui, où il y a, par la disposition de la Puissance qui l'attaque avec des voisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer") ist im ALR. mit den Worten wiedergegeben (§ 219 I 9): „Für eingeschlossen ist ein Hafen zu achten, wenn derselbe durch eine feindliche Landbatterie oder durch Kriegsschiffe, die vor dem Hafen sta-

[1]) Das beste Buch darüber ist das von Boye, De Vaebnede Neutralitets forbund et Avsnit av Folkerrettens Historie, Christiania 1912; daneben etwa noch Bergbohm, Die bewaffnete Neutralität 1780—1783, Berlin 1884 und Krauel, Preußen und die bewaffnete Neutralität von 1780 (Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, Bd. 21). Andere Literatur in Auszügen und die amtlichen Quellenstücke zur Geschichte bei J. B. Scott, The Armed Neutralities of 1780 and 1800, New York 1918 (Carnegie Endowment for international Peace, Div. of Int. Law Nr. 16).

[2]) Die Verträge Rußlands mit Dänemark-Norwegen vom 9. Juli 1780; mit Schweden vom 21. August 1780; mit den Niederlanden vom 24. Dezember 1780; mit Preußen vom 8. Mai 1781; mit dem röm. Reich deutscher Nation vom 9. Oktober 1781; mit Portugal vom 13. Juli 1782; mit dem Königreich der beiden Sizilien vom 10. Februar 1783.

[3]) Krauel in der Festgabe für Gierke (1910) III S. 1ff..

tioniert sind, gesperrt ist.“ Schließlich sind die Artikel, welche Konterbande sind, im ALR. genau nach dem Muster des englisch-russischen Handelsvertrags von 1766 (Art. 11, der der Deklaration von 1780 inkorporiert ist, Punkt 3) aufgezählt (§ 2034 II 8). Nur das, was wir heute absolute Kriegskonterbande nennen, fiel damals unter den Begriff der Konterbande. Insbesondere galten Masten, Schiffsholz, Taue, Segeltuch, Hanf, Pech, Korn und andere Materialien, „die in Kriegsbedürfnisse verwandelt werden können“, selbst Pferde, nicht als ‚verbotene Güter‘!

Die 2. bewaffnete Neutralität ging ebenfalls von Rußland aus, als England gegen Napoléon Krieg führte. Teilnehmer waren außer Rußland damals noch Dänemark, Schweden, Preußen (Verträge vom 16./18. Dezember 1800). Zu den früheren Grundsätzen kam noch der der Achtung des neutralen Convois (s. darüber weiter unten) hinzu. Mit dem Tode des Zaren Paul, der die Neutralität zustande gebracht, fiel sie auch (1801) zusammen. Die „Bedeutung der beiden bewaffneten Neutralitäten“ trotz ihrer Kurzlebigkeit liegt darin, daß in ihnen zum ersten Male auch „Rechte der Neutralen“ gegenüber der Allmacht der Kriegführenden völkerrechtliche Anerkennung fanden. In einer Botschaft an den Kongreß vom Februar 1917 sprach Präsident Wilson von der Möglichkeit einer bewaffneten Neutralität zur Verteidigung der Rechte Neutraler gegen den von deutscher Seite betätigten U-Bootkrieg.

II. Die Rechte und Pflichten der Neutralen.

Diese Pflichten kann man in 3 Hauptgruppen teilen und zwar in solche:

1. der Enthaltung,
2. der Vorbeugung,
3. der Duldung.

Was ihnen nicht als Pflicht geboten ist, ist den Neutralen erlaubt. Das sind dann ihre Rechte. Juristischer Ausgangspunkt sind demnach die Pflichten.

1. Die Pflichten der Enthaltung. Ein neutraler Staat darf unter keinem wie immer gearteten Vorwand einer kriegführenden Partei dadurch Hilfe leisten, daß er ihr Truppen, Waffen, Schiffe, Lebens- und Transportmittel überläßt und Darlehen gewährt. Nur die neutralen Staaten haben diese Pflichten der Enthaltung zu üben, nicht ihre Staatsangehörigen (Art. 7 des V. Abkommens. Über diese Frage besonders v. Bar in RDI. XXVI, 401ff. und über die Praxis während des Weltkrieges Garner a. a. O. II ch. XXXVff.). Der neutrale Staat kann, muß aber nicht diesen kriegfördernden Handel verbieten. Hat er einmal die Erlaubnis zu diesem Handel gegeben, so kann er sie während des Krieges widerrufen, denn die kriegführenden Parteien können aus diesen Rechtsverhältnissen, die zwischen dem neutralen Staate und den seiner Gewalt Unterworfenen bestehen, keine „wohlerworbenen“ Rechte ableiten. (Anders A. Garner a. a. O. mit Berufung auf eine Note Lansings während des Weltkriegs.) Alle diese Pflichten zur Enthaltung dürfen nicht soweit getrieben werden, daß sie auch etwa das Verbot für den neutralen Staat umfaßten, den drohenden Krieg durch Anbietung guter Dienste oder der Vermittlung zu

verhindern oder den schon eingetretenen Kriegszustand auf dieselbe Weise zu beseitigen. Das Angebot guter Dienste oder der Vermittlung für diese Zwecke darf dem neutralen Staat nicht einmal als unfreundliche (Art. III 3 des I. Haager Abkommens von 1907), geschweige denn als neutralitätswidrige Handlung zugerechnet werden.

2. Die Pflichten der Vorbeugung. Sind die Pflichten der Enthaltung nur negativer Art, so sind die der Vorbeugung Pflichten zum Handeln der Neutralen.

Im einzelnen sind hier die folgenden zu nennen:

a) Das Gebot der Unverletzlichkeit des neutralen Gebiets (Art. 1 des V. Haager Abkommens) und der neutralen Küstengewässer (Art. 1 des XIII. Haager Abkommens). Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen- oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet eines neutralen Macht hindurchzuführen (Art. 2 des V. Haager Abkommens), und eine neutrale Macht darf auf ihrem Gebiete eine solche Handlung nicht dulden (Art. 5 l. c.).

Hingegen wird im Seekriege die Neutralität einer Macht durch die bloße Durchfahrt der Kriegsschiffe nicht beeinträchtigt (Art. 10 des XIII. Haager Abkommens), kann also den Kriegführenden gestattet werden. Desgleichen können Kriegsschiffe der Kriegführenden in neutralen Häfen zugelassen werden[1]) (Art. 9 I l. c.), wofern der neutrale Staat die von ihm aufgestellten Zulassungsbedingungen auf beide Kriegführenden gleichmäßig[2]) anwendet. Doch darf kein neutraler Staat dulden, daß Feindseligkeiten in seinen Häfen oder Territorialgewässern eröffnet werden (Art. 2 l. c.). Ist ein Schiff innerhalb der Küstengewässer einer neutralen Macht weggenommen worden, so hat diese Macht, sofern sich die Prise noch in ihrem Hoheitsbereiche befindet, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel anzuwenden, um die Befreiung der Prise mir ihren Offizieren und ihrer Mannschaft herbeizuführen und die von den Wegnehmenden auf die Prise gelegte Besatzung bei sich festzuhalten. Befindet sich die Prise außerhalb des Hoheitsbereichs der neutralen Macht, so muß auf deren Verlangen die Prise mit ihren Offizieren und Mannschaften freigegeben werden (Art. 3 l. c.).

Fall der „Dresden". Während des Weltkriegs, im März 1915, wurde das deutsche Kriegsschiff „Dresden" von 2 britischen Kriegsschiffen, „Kent"

[1]) Diese müssen zugelassen werden: wegen Seeuntüchtigkeit, ungünstiger See, wegen Mangels an Feuerungsstoffen und Vorratsmangels (Art. 21 I l. c.).

[2]) Gilt die Notwendigkeit der „Gleichmäßigkeit" auch für die Zulassung von Kauffahrern der Kriegführenden?" S. Cole behauptet es (Grotius Society III [1918] p. 25) übersieht aber, daß die Regel der Unparteilichkeit, wie oben (S. 322) festgestellt, nur von Handlungen der Neutralen gefordert wird, die zur Kriegführung in Beziehung stehen. Ebenso wie ein Neutraler einem Kriegführenden gegenüber schärfere Zollmaßnahmen zur Anwendung bringen darf, ebenso kann er die Handelsschiffe bloß der einen Kriegspartei unter strengeren Bedingungen zulassen oder ganz ausschließen

und „Glasgow" in chilenischen Küstengewässern angegriffen. Die „Dresden" war am 9. März 1915 in Cumberland Bay eingetroffen und forderte von dem chilenischen Hafenbehörden einen 8tägigen Aufenthalt zur Reparatur ihrer Maschinen. Die Hafenbehörden lehnten dies ab und geboten die Wiederausreise innerhalb 24 Stunden bei sonstiger Internierung. Nach Ablauf dieser Frist teilte die Hafenbehörde dem Kommandanten der „Dresden" mit, daß diese nunmehr interniert würde und berichtete an den Gouverneur der Republik. In der Zwischenzeit, am 14. März, erschienen die beiden britischen Kreuzer und eröffneten in dem chilenischen Hafen Feuer auf die „Dresden". Trotzdem der Kommandant der „Dresden" die „Glasgow" durch Parlamentäre darauf aufmerksam machte, daß man sich in neutralen Küstengewässern befinde, verlangten die Engländer die Übergabe der „Dresden" bei sonstiger Zerstörung. Dem Kommandanten der letzteren blieb nichts anderes übrig als sein Schiff durch Pulver zum Sinken zu bringen. Die englische Regierung versprach der chilenischen „volle Entschädigung" („ample apology"), bemerkte jedoch, daß die britischen Kreuzer nur deshalb zur Tat übergegangen seien, weil sie annehmen mußten, daß die chilenische Regierung nicht stark genug gewesen war, die Internierung des deutschen Schlachtschiffs durchzusetzen. Die chilenische Regierung wehrte dieses Argument ab: Die Notifikation, das Schiff würde interniert, wäre gleichbedeutend mit einer Internierung. Viel besser wäre das Argument gewesen: es war Chiles Sache allein zu beurteilen, ob und wieweit seine zur Internierung ergriffenen Maßregeln zweckmäßig gewesen seien (vgl. zum Fall AJIL. X (1916) Suppl. p. 72ff.).

Um Feindseligkeiten im neutralen Hafen oder in neutralen Küstengewässern zu vermeiden, sind im allgemeinen 2 Regeln anerkannt. Die 24-hours-stay-rule und die 24-hours interval-rule.

α) Die erste besagt, daß ein Kriegsschiff der kriegführenden Partei im neutralen Hafen sich bloß 24 Stunden aufhalten dürfe, wenn ein Ortsgesetz nichts anderes vorschreibe. Nur um Beschädigungen auszubessern, darf es länger verweilen und muß sofort auslaufen, sobald die Ursache der Verzögerung weggefallen ist (Art. 12ff. l. c., beachte auch die Beschränkungen solcher Kriegsschiffe in bezug auf die Verstärkung von Proviant, Bemannung und Feuerung Art. 17—20).

β) Die zweite besagt: Befinden sich innerhalb eines neutralen Hafens oder einer neutralen Reede gleichzeitig Kriegsschiffe beider Kriegführenden, so müssen zwischen dem Auslaufen von Schiffen des einen und des anderen Kriegführenden mindestens 24 Stunden verflossen sein. Die Reihenfolge des Auslaufens bestimmt sich nach der Reihenfolge der Ankunft, es sei denn, daß sich das zuerst angekommene Schiff in einer Lage befindet, welche eine Verlängerung der gesetzlichen Aufenthaltsdauer zuläßt. Kriegsschiffe der Kriegführenden dürfen einen neutralen Hafen nicht früher als 24 Stunden nach dem Auslaufen eines die Flagge ihres Gegners führenden Kauffahrteischiffes verlassen (Art. 16 l. c.). —

b) Das Verbot der Operationsbasis in dem neutralen Gebiet oder in den neutralen Gewässern.

Deshalb ist es den Neutralen verboten zu dulden (Art. 5 in Verb. mit Art. 3 des V. Haager Abkommens), daß:

α) auf dem Gebiete einer neutralen Macht eine funkentelegraphische Station eingerichtet werde oder sonst eine Anlage, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitkräften zu vermitteln;

β) irgendeine Einrichtung dieser Art benutzt werde, die von den Kriegführenden vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu einem ausschließlich reinen militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben worden ist.

Den Neutralen ist aufgegeben nicht zu dulden, daß ihre Häfen oder Gewässer zu einem Stützpunkte für Seekriegsunternehmungen einer Kriegspartei gegen ihren Gegner gemacht, insbesondere dort funkentelegraphische Stationen oder Anlagen eingerichtet werden, die bestimmt sind, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitkräften zu vermitteln (arg. Art. 5 des XIII. Haager Abkommens).

Neutrale Zeitungsberichte über Truppenbewegungen der Kriegführenden.

Während des Weltkriegs (1915) erließ die holländische Regierung ein Verbot, telegraphische Berichte über Zeppeline, die von Holland aus gesichtet wurden, nach England weiterzugeben. Die holländische Regierung wurde von englischen Blättern deswegen heftig angegriffen und man drohte ihr sogar mit Repressalien.

Holland hatte schon zu Beginn des Krieges an die Presse die Aufforderung gerichtet, keinerlei Meldung über die Bewegung fremder Kriegsschiffe, die von der niederländischen Küste aus beobachtet worden waren, an das kriegführende Ausland weiterzugeben. Handelte Holland in diesem und in dem früheren Falle dem Völkerrecht gemäß? Zur Klärung der völkerrechtlichen Lage ist die Berichterstattung durch Neutrale zur See von der durch neutrales Landgebiet zu unterscheiden. Der neutrale Staat ist völkerrechtlich verpflichtet, seine Unparteilichkeit zunächst darin zu betätigen, daß er zur Nachrichtenvermittlung kein eigenes Kriegsschiff verwendet. Er ist ferner verpflichtet, in neutralen Gewässern, die ihm gehören, keine Station für drahtlose Telegraphie oder sonstige Apparate, welche der Nachrichtenvermittlung zwischen den kriegführenden Streitmächten einer Partei dienen, zu dulden, und ebenso verpflichtet, die Benutzung irgendeiner Einrichtung dieser Art, die von den Kriegführenden vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu ausschließlich militärischen Zwecken hergestellt und für den öffentlichen Nachrichtendienst nicht freigegeben worden ist, zu verbieten (Art. 5 des XIII. Haager Abkommens). Im übrigen braucht er sich um die Nachrichtenvermittlungen, die seine Staatsbürger in Form von Zeitungsberichten u. a. m. oder mit Hilfe von neutralen Schiffen (eigenen oder fremden) zur Unterstützung des kriegführenden Auslandes betätigen, nicht zu kümmern. Nur laufen seine Staatsbürger dabei Gefahr, daß die Schiffe, welche solche neutralitätswidrige Dienste leisten, vom Feinde aufgebracht und gekapert werden. (Art. 45 ff. der Londoner Seerechts-Deklaration.) Auch die Errichtung von Telefunkenstationen durch Zeitungsberichterstatter auf hoher See braucht der neutrale Staat, dem jene Zeitungsberichterstatter angehören, nicht zu beschränken (Fall des Preßboots „Haimun", von welchem aus der Berichterstatter der „Times" während des Russisch-Japanischen Krieges Mitteilungen über Truppenbewegungen machte). Doch kann der kriegführende

Staat, in dessen Kriegszone solche Berichterstattungen betätigt werden, dies verbieten. Auch macht sich der betreffende Berichterstatter unter Umständen der Spionage schuldig und ist nicht durch die Tatsache gedeckt, daß Berichterstattung von hoher See aus geschah. Erfolgt aber die Nachrichtenvermittlung nicht zu Wasser, sondern zu Lande, so gilt zunächst dasselbe Verbot der Benutzung von Telefunkenstationen auf neutralem Gebiet, wie wir es oben für die Nachrichtenvermittlung zur See kennen gelernt haben (Art. 3 und 5 des V. Haager Abkommens). Der neutrale Staat ist ferner verpflichtet, jede Benutzung seines Territoriums durch Telegraphenkabel und Telephonleitungen, die von einem der Kriegführenden zur Nachrichtenvermittlung durch das neutrale Territorium gelegt werden, zu verbieten, wie z. B. auch England im deutsch-französischen Krieg Frankreich an der Kabellegung durch den Kanal zwischen Dünkirchen und dem Norden Frankreichs verhinderte. Um die Zeitungsberichterstattung braucht er sich nicht zu kümmern, wenn sie in seinem Territorium erfolgt. Da er aber durch seine Unparteilichkeitspflicht dazu verhalten ist, zu verhindern, daß einer der Kriegführenden ein Nachrichtenbureau auf seinem Territorium einrichte, muß er auch in die Lage versetzt werden, das Gebot an seine Zeitungen zu richten, Nachrichten über Truppenbewegungen der Kriegführenden zu unterlassen. Die Möglichkeit hierzu gibt ihm Art. 8 des V. Haager Abkommens, welches es in sein Ermessen stellt, ob er die Nachrichtenvermittlung durch Telegraph oder Telephon auf seinen Telegraphen- oder Telephonlinien gestatten will. Diese Vorschrift muß im allgemeinen auch auf jegliche Nachrichtenvermittlung, also auch auf Zeitungen ausgedehnt werden. Denn sonst könnte eine kriegführende Partei sich eine Zeitung „kaufen", durch welche sie über Truppenbewegungen des Feindes unterrichtet würde. Sie könnte also eine völkerrechtswidrige Nachrichtensammelstelle auf neutralem Gebiete einrichten. Holland war daher in seinem Rechte.

Keineswegs ist aber eine neutrale Macht verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegraphen- oder Fernsprechleitungen, sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie, gleichviel ob solche ihr selbst, oder ob sie Privaten (Gesellschaften) gehören, zu untersagen oder zu beschränken. Werden aber solche Beschränkungen oder Untersagungen seitens des Neutralen beliebt, so sind sie auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden (Art. 9 l. c.).

Diesen letzteren Grundsatz hat die Nordamerikanische Union während des Weltkriegs durch die Verstaatlichung der Telefunkenstation Sayville verletzt. Die amerikanische Regierung hatte den Verdacht geschöpft, daß die Station, die sich im Besitze einer deutsch-amerikanischen Gesellschaft befand, an deutsche Unterseeboote Meldungen über aus New York abgegangene englische Munitionsschiffe habe ergehen lassen, welche zur Torpedierung derselben geführt hätten. Der Staatssekretär Lansing, Handelssekretär Redfield und Marinesekretär Daniels ordneten nun eine Untersuchung an, in der die Beamten der Station erklärten, solche Funkenmeldungen seien nicht abgegangen, und es sei zudem aus technischen Gründen der Station ganz unmöglich, mit Unterseebooten in Verbindung zu treten. Endlich hätten doch alle abgegangenen Meldungen der Zensur des Marinedepartements unterlegen, welches zu diesem Zwecke nicht weniger als vier Seeoffiziere delegiert habe, die sich gegenseitig abgelöst hätten. Die Station habe sich der Zensur gefügt. Auf Grund der Haager Vereinbarungen sei es nur die Pflicht einer neutralen Regierung, zu verhindern, daß eine kriegführende Macht auf dem neutralen Gebiete drahtlose

Stationen „einrichte" (s. oben S. 328), um kriegerische Operationen zu leiten. Sayville sei dagegen eine längst bestehende funkentelegraphische Handelsstation, welche einer Privatgesellschaft gehöre. Schon die Zensur über die Station Sayville entsprach nicht einer völkerrechtlichen Pflicht. Aber die Verstaatlichung wurde, wie früher die Zensur, nur einseitig zu ungunsten Deutschlands gehandhabt. Denn die amerikanische Regierung hatte es nicht unternommen, die europäischen Kabel, welche von den „alliierten" Regierungen fortdauernd benutzt werden, um „unneutrale" Meldungen beliebiger Art mit ihren Botschaftern in Amerika auszutauschen, oder die nach Kanada führenden Telegraphenlinien irgendwie zu zensieren oder gar zu verstaatlichen. Trotzdem ordnete die Regierung die Verstaatlichung an. Marineoffiziere meinten, es sei doch möglich, daß von Sayville aus an Unterseeboote Meldungen vermittelt würden, und das Handelsdepartement erklärte, überzeugt zu sein, daß trotz der Zensur des Marinedepartements unzulässige Meldungen von Sayville wenigstens nach Berlin gegangen seien. Sonst könnten die deutschen Unterseeboote nicht mit so großem Erfolge auf die britischen Munitionstransporte gefahndet haben. So wurde die Station verstaatlicht und zwei amerikanische Seeoffiziere mit der Leitung derselben beauftragt. Jedoch versprach man, die Gesellschaft, der die Station gehöre, finanziell schadlos zu halten, denn der Reingewinn würde in ihre Hände geliefert werden. Unter diesen Umständen sahen die Eigentümer von einer gerichtlichen Klage ab, da sie doch keinen Erfolg versprach. Denn selbst wenn die Bundesgerichte sich in dieser Sache für zuständig erklärt hätten, würde der Prozeß sich gewiß lange — wahrscheinlich ein paar Jahre — hingezogen haben. Man fügte sich also, unter Widerspruch.

c) Das Verbot des militärischen Zuzugs. Auf dem Gebiet einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet, noch Werbestellen eröffnet werden (Art. 4 des V. Haager Abkommens). Jedoch ist eine neutrale Macht nicht dafür verantwortlich, daß Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten (Art. 6 l. c.).

Auch gegen diese Normen verstieß die neutrale Nordamerikanische Union während des Weltkriegs, dadurch daß sie die Bildung einer Legion amerikanischer Freiwilliger auf kanadischem Boden zuließ. Die Amerikaner besitzen ein Neutralitätgesetz von 1818, das schon auf ein älteres Gesetz von 1794 zurückgeht, was in seinen Neutralitätsverpflichtungen teilweise noch weiter geht, als es das Völkerrecht fordert. Danach ist es jedem Staatsbürger der Union verboten, ein militärisches Amt von einem auswärtigen Staat anzunehmen (§ 1). Es ist ferner angeordnet, daß niemand innerhalb der Union Werbungen von Truppen vornehmen oder andere Personen durch Vertrag verpflichten dürfte, außerhalb der Union in den Dienst einer kriegführenden Macht zu treten (§ 2)[1]), schließlich, daß jedermann, der in dem Gebiet der Vereinigten

[1]) Der Penal Code von 1909 gibt hierzu in Sect. X die strafrechtliche Sanktion. Dieser § und das Gesetz von 1818 hat nach dem Eintritt der Union in den Weltkrieg eine Auflockerung zugunsten der Angehörigen der Ententestaaten und der Unionsbewohner (nicht notwendig: Unionsbürger!), die sich für die Ententeheere anwerben ließen, wie folgt erfahren (als Abs. II der Sect. 10 der Penal Code von 1909): „Provided, That this section shall not apply to citizens or subjects of any country engaged in war with a country with which the United States is at war, unless such citizen or subject of such foreign country shall hire or solicit a citizen of the U. St. to enlist or

Staaten eine militärische Expedition ausrüste oder bloß ins Werk setze, gegen einen Staat, mit dem die Union im Frieden lebe, mit einer Strafe bis zu dreitausend Dollar und mit Gefängnis bis zu drei Jahren belegt würde (§ 6). Die vorhandenen Strafrechtsbestimmungen gaben keine Möglichkeit, gegen die auf kanadischem Boden versammelten Freiwilligen einzuschreiten. Aber völkerrechtswidrig war die Sache doch!

Das amerikanische Neutralitätsgesetz verbietet nur Werbungen im Herrschaftsbereich der Vereinigten Staaten, es fehlt ihm ein Satz, der den eigenen Staatsbürgern als solchen verwehrte, außerhalb der Union Heeresdienste anzunehmen. Es fehlt dem amerikanischen Recht der Satz, den die Engländer in ihrem Neutralitätsgesetz (Foreign Enlistment Act) von 1870 aufgestellt haben: strafbar ist, wer als britischer Staatsbürger ohne Erlaubnis des Königs das Reich verläßt, um eine Offizierstelle oder eine Verpflichtung im militärischen Dienste eines Staates anzunehmen, der mit einem Staate, mit dem England im Frieden lebt, Krieg führt.

Und trotzdem war, als Amerika die Bildung dieser Freiwilligenlegion ruhig gewähren ließ, sein Vorgehen rechtswidrig, freilich nicht vom Standpunkte des amerikanischen Rechts, wohl aber aus dem Gesichtspunkte des Völkerrechts. Zwar sagt Art. 6 des V. Haager Abkommens über Rechte und Pflichten neutraler Mächte und Personen beim Landkrieg: „Eine neutrale Macht ist nicht dafür verantwortlich, daß Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten." Ja, wenn Leute die Grenze einzeln überschreiten, so meinte man im Haag damit, daß es sich bloß um vereinzelte Fälle handelt, nicht aber, daß gleich 20000 Mann oder noch mehr sich im Auslande zu kriegerischen Zwecken sammeln, wie dies bei der amerikanischen Freiwilligenlegion zutraf. Das ergeben mit Sicherheit die Verhandlungen, die auf der 2. Haager Konferenz zu jener Bestimmung des Art. 6 geführt haben. Dieser entsprang einem Antrag des französischen Delegierten. Der deutsche Delegierte widersprach und machte einen Vorschlag, der das genaue Gegenteil enthielt: „Neutrale Mächte sind verpflichtet, Personen ihres Herrschaftsbereichs von der Übernahme eines militärischen Dienstes bei einer kriegführenden Macht abzuhalten." Der deutsche Vorschlag fand die Unterstützung Österreich-Ungarns und der Türkei. Ihm widersprachen Frankreich, Belgien, die Schweiz, Holland, Rußland und — Haiti. Der Vertreter Deutschlands führte aus, daß es sich gar nicht — wie die Gegner behaupteten — darum handle, einem neutralen Staat die Pflicht aufzuerlegen, die Bewegungsfreiheit seiner Staatsbürger zu beschränken und jedes Individuum, welches seine Staatsgrenzen überschreiten wolle, einer undurchführbaren Prüfung seiner Absichten zu unterziehen. „Aber man kann sich wohl den Fall denken, daß Tausende von Freiwilligen von einem neutralen Staate kämen, um die Reihen der Kriegführenden zu verstärken." Das traf eben auf jene amerikanische Legion zu: 20000 Freiwillige! England, das in seiner eigenen Gesetzgebung den deutschen Vorschlag bereits durchgeführt hatte, mochte ihn aus Rücksicht für Frankreich nicht unterstützen. „Das mag" — so sagte der Vertreter Englands — „die souveräne Gewalt jedes Staates als Grundsatz aufstellen, aber es soll nicht Teil von internationalen Verträgen werden." Der deutsche Antrag fiel. Ausschlaggebend war die zu-

---

go beyond the jurisdiction of the U. St. with intent to enlist or enter the service of a foreign country. Enlistments under this proviso shall be under regulations prescribed by the Secretary of War", s. dazu J. B. Scott in AJIL. XII (1918) p. 172ff.

sammenfassende Betrachtung des Franzosen Bourgeois, der folgendes ausführte: „Was Deutschland vor allem wünscht, ist, daß die Staatsbürger eines neutralen Staates nicht die Staatsgrenze en masse überschreiten sollen, um sich in den militärischen Dienst eines kriegführenden Teils zu stellen. Glaubt der Vertreter Deutschlands ernstlich, daß diese Möglichkeit praktisch werden könnte, ohne daß der neutrale Staat in eine Mitschuld wegen der Sammlung seiner Staatsbürger en masse geraten würde? Ebenso, wie auf der einen Seite das Überschreiten der Grenze durch einzelne Personen zu kontrollieren, praktisch schwer, wenn nicht unmöglich, so ist es auf der anderen Seite undurchführbar, in großen Mengen die Grenze zu überschreiten, ohne vorhergehende Organisation, welche die Verantwortlichkeit des neutralen Staates begründen würde." Diese Verantwortlichkeit ist, worauf Bourgeois ausdrücklich verwies, im Art. 4 des V. Haager Abkommens gegeben: „Auf dem Gebiet einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet, noch Werbestellen eröffnet werden." Kürzer gesagt: Die Bildung von Freiwilligenlegionen von großer Zahl (en masse) erzeugt gegen den neutralen Staat, dessen Staatsangehörige sie sind, die völkerrechtlich (Art. 4) begründete Vermutung, daß auf seinem Territorium Werbestellen eröffnet worden sind. Diese völkerrechtliche Vermutung hätte die Union zu entkräften gehabt!

Zu dem Verbot, daß der Neutrale militärischen Zuzug einem der Kriegführenden gewähre, gehören auch die sog. Regeln von Washington (1871).

Die Washingtoner Regeln wurden im Anschluß an den sog. „Alabama"-Fall zwischen England und den Vereinigten Staaten vereinbart. Während des Nordamerikanischen Sezessionskriegs wurden zwei im Dienste der Südstaaten befindlichen Kreuzer die „Alabama" und die „Georgia" auf britischem Gebiete gebaut. Die „Alabama" verließ Liverpool unausgerüstet am 29. Juli 1862 und erhielt ihre Kanonen und Munition in Terceira durch Schiffe, die von London aus zum Teile später der „Alabama" nachgefahren kamen. Ähnlich wurde die „Georgia" ausgerüstet. Die Amerikaner betrachteten das Verhalten Englands als neutralitätswidrig und verlangten Ersatz für die Schäden, welche die „Alabama" ihrer Schiffahrt und ihrem Handel zugefügt hatte. Ein Schiedsvertrag von Washington (1871) stellte die Regeln fest, nach welchen das Schiedsgericht die Streitfrage zu beurteilen hätte. Das Schiedsgericht erledigte den Streitfall in Genf am 14. September 1872. Die 3 Regeln von Washington lauten:

„A neutral Government is bound: First, to use due diligence to prevent the fitting out, arming, or equipping, within its jurisdiction, of any vessel which it has reasonable ground to believe is intended to cruise or to carry war against a Power with which it is at peace; and also to use due diligence to prevent the departure from its jurisdiction of any vessel intended to cruise or carry on war as above, such vessel having been specially adapted, in whole or in part, within such jurisdiction to warlike usw.

Secondly, not to permit or suffer either belligerent to make use of its ports or waters as the base of naval operations against the other, or for the purpose of the renewal or augmentation of military supplies or arms, or the recruitment of men.

Thirdly to exercise due diligence, in its jurisdiction, to prevent any violation of the foregoing obligations and duties."

Die zweite Regel ist uns schon oben (S. 327) begegnet. Die erste und dritte Regel sind zusammengefaßt als Art. 8 des XIII. Haager Abkommens, der folgenden Inhalt hat:

Der neutrale Staat ist verpflichtet die ihm zur Verfügung stehenden Mittel anzuwenden, um in seinem Hoheitsbereiche die Ausrüstung oder Bewaffnung jedes Schiffes zu verhindern, bei dem er triftige Gründe für die Annahme hat, daß es zum Kreuzen oder zur Teilnahme an feindlichen Unternehmungen gegen eine Macht, mit der er im Frieden lebt, bestimmt ist. Der neutrale Staat ist ferner verpflichtet, dieselbe Überwachung auszuüben, um zu verhindern, daß aus seinen Hoheitsbereich irgendein zum Kreuzen oder zur Teilnahme an feindlichen Unternehmungen bestimmtes Schiff ausläuft, das innerhalb seines Hoheitsbereichs ganz oder teilweise zum Kriegsgebrauch hergerichtet worden ist.

Zum Unterschiede von den Washingtoner Regeln verlangt die Haager Abmachung nicht „pflichtschuldige Aufmerksamkeit" (due diligence) sondern bloß Anwendung der zur „Verfügung" stehenden Präventionsmittel. Folgendes Beispiel illustriert diesen Unterschied.

Im Oktober 1914 wurde ein von Rußland bestelltes und auf einer italienischen Werft in Spezia gebautes U-Boot von dem Ingenieur und früheren Marineleutnant Belloni entführt und an Frankreich, also mittelbar auch an Rußland, ausgeliefert. Der Entführer hatte sich wegen seiner Tat vor dem italienischen Gericht zu verantworten, wurde aber freigesprochen, weil eine Strafe auf seine Tat nach den Gesetzen des Landes nicht ausgesprochen werden konnte.

Zunächst ist festzustellen, daß dieses Urteil vollständig korrekt war. Das Delikt, das begangen war, stellt sich als ein Bruch des Völkerrechts und der durch diese Rechtsordnung gebotenen Neutralitätspflichten dar. Wenn aber das Landesrecht, d. h. das Recht Italiens, keine Strafe auf solchen Tatbestand gesetzt hat, so kann das Völkerrecht von sich aus kein Delikt des Privaten feststellen und auf seine Strafbarkeit rechnen. Diese Frage ist schon einmal in dem berühmten Rechtsfall der „Franconia" zur Sprache und Entscheidung gekommen. Keyn, der Kapitän des deutschen Dampfers „Franconia", stieß auf einer Fahrt von Hamburg nach St. Thomas in der Nähe von Dover mit dem englischen Schiffe „Strathclyde" zusammen und brachte es zum Sinken. Ein Passagier des englischen Dampfers kam hierbei ums Leben. Keyn wurde vor ein englisches Gericht gebracht und wegen fahrlässiger Tötung angeklagt. Zwar war die Tat in englischen Küstengewässern und innerhalb der völkerrechtlich anerkannten Zone von drei Seemeilen begangen. Nach Völkerrecht unterlag daher die Tat zweifellos der Beurteilung englischer Gerichte. Da aber das englische Landesrecht damals den völkerrechtlichen Begriff des Küstenmeeres und seiner Dreiseemeilenzone nicht anerkannt hatte — erst später (1878) erging der Territorial Waters Jurisdiction Act — so mußte Keyn freigesprochen werden. Völkerrecht kann nicht Normen des Landesstrafrechts ersetzen (s. oben § 3).

Die andere Seite der Frage ist, ob und inwieweit Italien als Staat für die Verletzung der Neutralitätspflichten durch einen seiner Staatsangehörigen verantwortlich gemacht werden durfte. Da ist nun als allgemein herrschende Meinung des Völkerrechts anzusehen, daß für Delikte, welche Staatsangehörige gegen einen ausländischen Staat begehen, der Heimatstaat unbedingt verantwortlich ist, wenn diese Staatsangehörigen gleichzeitig seine Staatsorgane sind (s. § 31). Belloni war aber kein Staatsorgan, sondern bloß ehemaliger Marineleutnant. Also bestand nur die Frage, ob der italienische Staat für völker-

rechtswidriges Handeln seines Staatsangehörigen hafte. Die Antwort des Völkerrechts lautet: nur dann, wenn den Staat neben seinen Staatsangehörigen die Mitschuld trifft. Diese war aber im gegebenen Falle nicht zu begründen. Nach Art. 8 des XIII. Haager Abkommens ist jeder neutrale Staat verpflichtet, mit allen Mitteln, die „ihm zur Verfügung stehen", die Ausrüstung und Abfahrt von Kriegsfahrzeugen zu verhindern, von denen er Grund hat, anzunehmen, daß sie einer der kriegführenden Parteien zugeführt werden. Diese Norm stammt aus den im Anschluß an den „Alabama"-Fall zu Washington festgestellten „Drei-Regeln". Hier hatte allerdings die Norm eine andere Fassung, die, wenn sie noch bestände, Italien verantwortlich gemacht hätte. Nach der Washingtonregel war der neutrale Staat verpflichtet, „schuldige Sorgfalt" zu verwenden („to use due diligence"), um die Abfahrt zu verhindern. Seit dem Haager Abkommen (Art. 8) wird aber bloß tunlichste Sorgfalt gefordert; das bedeutet jene Sorgfalt, welche vernünftigerweise erwartet werden kann, wenn alle Umstände des Falles in Betracht gezogen werden. Nun kann man wirklich nicht verlangen, daß der neutrale Staat bei jedem auf einer inländischen Werft gebauten Schiffe Wachposten aufstelle. Allerdings wird wohl für die Zukunft die Lehre des Völkerrechts gezogen werden müssen, daß jeder neutrale Staat seinen Pflichten gegen die Kriegführenden erst dann genüge, wenn er zugleich mit dem an seine Staatsbürger gerichteten Neutralitätsgebot auch eine Strafsanktion verbindet, die sich gegen jede Verletzung von Neutralitätspflichten durch eigene Staatsangehörige wendet.

d) Das Entwaffnungs- und Befreiungsgebot. Zunächst ist die neutrale Macht auf deren Gebiet Truppen der kriegführenden Heere übertreten, verpflichtet sie zu entwaffnen und zu internieren. Offiziere können auf Ehrenwort, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, in Freiheit bleiben (Art. 11 des V. Haager Abkommens). Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, hat sie in Freiheit zu belassen, kann ihnen aber den Aufenthaltsort anweisen. Kriegsgefangene, welche von Truppen bei ihrem Übertritt auf das neutrale Gebiet mitgeführt werden, sind zu befreien (Art. 13 des V. Haager Abkommens).

Auch Prisen sind unter Umständen zu befreien (Art. 22f. des XIII. Haager Abkommens): Zunächst dann, wenn die Prise ohne zwingende Gründe[1]) wie: Seeuntüchtigkeit, ungünstige See, Mangel an Feuerungs- und Lebensmitteln in den neutralen Hafen eingebracht werden. Ferner dann wenn die neutrale Macht — was in ihrem Ermessen steht — der Prise sei es mit, sei es ohne Begleitung, den Zutritt zu ihren Häfen und Reeden, nicht gestattet, wofern die Prise in den neutralen Hafen nur gebracht ist, um bis zur Entscheidung des kompetenten Prisengerichts (des Captor-Staats) in Verwahrung gehalten zu werden (Art. 23 I l. c.).

Die Befreiungspflicht gegenüber der Prise zessiert aber, wo besondere Verträge vorliegen, welche den Vertragsparteien gestatten, Prisen in neutrale

[1]) Art. 21 I des zit. Abkommens: sog. dänische Regel, weil sie zuerst von Dänemark angewendet, später von allen Seemächten angenommen wurde; s. Bellot in Grotius Society II 16.

Häfen zu bringen. Hierher gehört der sog. „Appam"-Fall. Die „Appam" war ein britischer Kauffahrer, der von der „Möwe", selbst einem von Deutschland gekaperten Schiffe an der afrikanischen Küste gekapert war. Sie wurde mit einer deutschen Bemannung belegt, die bei den Schiffsdiensten von der ursprünglichen britischen Mannschaft unterstützt wurde, und erhielt den Auftrag, nach einem Hafen der Vereinigten Staaten zu fahren, und dort bis zur Entscheidung des deutschen Prisengerichts vor Anker zu liegen. So kam die „Appam" im Februar 1916 nach Newport News in Virginia. Der deutsche Botschafter forderte die Belassung der „Appam" als deutsche Prise in den Gewässern der Vereinigten Staaten auf Grund der alten zwischen der Union und Preußen geschlossenen Verträge. Die Briten verlangten die Befreiung der Prise, weil keine der in Art. 21 l. c. aufgezählten Gründe für die Landung in neutralen Häfen vorläge. Die amerikanischen Gerichte befreiten auch aus diesem Grunde (Art. 21 und 22 l. c.) die Prise. M. E. zu Unrecht.

Artikel 12 des preußisch-amerikanischen Vertrages vom 1. Mai 1828 (GS. 1829 Nr. 6, S. 25ff.) hält aus einem im Jahre 1799 zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten geschlossenen Handelsvertrage unter anderem den Art. XIX aufrecht, welcher folgendermaßen lautet: „Kriegsschiffe, öffentliche oder private (es herrschte bekanntlich damals die Sitte, Privatschiffen Kaperbriefe auszustellen) beider Vertragsparteien sollen frei die Schiffe und Effekten, welche sie dem Feinde abgenommen haben, dorthin führen dürfen, wohin es ihnen beliebt, ohne verpflichtet zu sein, irgendwelche Abgaben, Lasten oder Gebühren an Offiziere der Admiralität, oder Zölle oder andere Abgaben zu zahlen. Auch sollen solche Prisen keineswegs angehalten oder durchsucht oder gerichtlich behandelt werden, wenn sie in einem Hafen eines der Vertragsteile einlaufen, vielmehr sollen solche Prisen wieder von den Kaperern weggeführt werden können („carried out") zu jeder Zeit („at any time") nach Plätzen, wie sie in dem amtlichen Auftrag der Offiziere, welche über die Prise zu gebieten haben, näher bezeichnet sind, jedoch nur nach Vorweisung dieses Auftrags". Der Wortlaut dieses Vertrags ist klar und deutlich. Die Rechte, die Preußen aus ihm erlangt hat, sind, wie das die Vereinigten Staaten wiederholt anerkannt haben, auf das Deutsche Reich übergegangen. Klar und deutlich ist auch in dem Vertrage zum Ausdruck gebracht, daß eine zeitliche Beschränkung des Aufenthalts solcher von deutscher Seite aufgebrachten Prisen in amerikanische Häfen nicht gegeben ist. „At any time": Zu jeder Zeit dürfen die Prisen wieder aus dem amerikanischen Hafen von deutscher Seite fortgeschafft werden. Die Bestimmung des „Wann" liegt im Ermessen des Deutschen Reichs.

Nur folgender Einwendung könnte diese Auslegung ausgesetzt sein — und sie ist von britischer Seite erhoben worden. Kein Vertrag darf so ausgelegt werden, daß dadurch die Vertragsrechte dritter Staaten, die einer der Kontrahenten vor dem Abschluß des preußisch-amerikanischen Vertrages jenen dritten Staaten ausdrücklich zugestanden hat, verletzt würden. Die Haager Konvention und die aus ihr fließenden Rechte und Pflichten Amerikas kommen daher nicht in Betracht, da sie nicht vor dem Vertrage von 1828 liegt. Ältere Verträge, die vor dem Datum des Jahres 1828 liegen, und die Amerika nach dieser Richtung mit Großbritannien abgeschlossen hat, kommen nicht in Betracht, weil Art. 12 des Vertrages von 1828 im Schlußsatz ausdrücklich sagt, daß jener Art. XIX, sofern er die Verträge, die Amerika vor 1799 mit Großbritannien abgeschlossen hat, vor der Einflußnahme des Vertrages von 1799 schützt, als weggefallen zu betrachten sei. Dieser Art. XIX hatte nämlich zugunsten Großbritanniens den Vorbehalt gemacht, daß jede von preußischer

Seite aufgebrachte britische Prise nicht in einen amerikanischen Hafen geführt werden dürfe, es wäre denn wegen Seenot oder wegen anderer Gefahren, und daß in diesen Ausnahmefällen auch die britische Prise von preußischer Seite aus dem amerikanischen Hafen „sobald als möglich" („as soon as possible") fortgeschafft werden müßte. Gerade dieser Vorbehalt zugunsten Großbritanniens ist in dem Vertrage vom 1. Mai 1828 zwischen Preußen und Amerika ausdrücklich beseitigt worden. Der Art. 12 dieses Vertrages sagt nämlich: „Die Art. 13 und folgende bis zum Art. 24 einschließlich des zu Berlin im Jahre 1799 geschlossenen Vertrags mit Ausnahme jedoch des letzten Absatzes des Art. XIX betreffend die Verträge mit Großbritannien sind wieder in Kraft hergestellt". Also gerade der Vorbehalt zugunsten Großbritanniens ist weggefallen. Die Vereinigten Staaten hatten demnach nicht bloß das Recht, sondern auch die vertragsmäßige Pflicht, die „Appam" in ihren Häfen bis zur Entscheidung des deutschen Prisengerichts zu dulden und zu schützen. Das ist nun nicht geschehen, vielmehr die „Appam" ihren ursprünglichen Eigentümern, Briten, wieder zurückgegeben.

Der von den Vereinigten Staaten genommene Vorwand, daß die Verträge nur unter Voraussetzung eines „Begleitschiffes" der Prise den Zugang zum amerikanischen Hafen gestattete, ist ihre alte Praxis.

Auch haben sie Art. 23 des XIII. H. A. nicht angenommen. Aber abgesehen vom Vertrage von 1828 erhoben sich gegen die Entscheidung der amerikanischen Gerichte (einschl. ihrer obersten Bundesgerichte) folgende Bedenken:

1. wie durfte ein amerikanisches Gericht deutsches Staatseigentum oder wenigstens die Anwartschaft darauf, als welche die „Appam", da sie dem Feinde gehört hatte, nach ihrer Kaperung anzusehen ist, dem Deutschen Reich entziehen?! (Daß die Prise nach der Kaperung und vor dem prisengerichtlichen Urteil Eigentum des Captor-Staats, behauptet Hall, Int. Law[7] § 150; vgl. aber weiter unten S. 340.)

2. Daß eine Prise in fremden neutralen Häfen ihr prisengerichtliches Schicksal abwarten darf, ist völkerrechtlich zulässig (s. Phillimore, Comm. upon International Law III[1] § 379).

3. Die gerichtliche Praxis der Vereinigten Staaten läßt eine Befreiung der Prisen durch die Gerichte nur dann zu, wenn die Neutralität der Vereinigten Staaten durch die Prisennehmer geschädigt ist. Lag dies vor? Nein, denn unsere Regierung war, als sie die Reise nach den Vereinigten Staaten der „Appam" auftrug, zweifellos bona fide, daß der Vertrag von 1828 dies gestatte.

Siehe darüber und über die anderen Bedenken auch J. B. Scott in AJIL. X 821ff.).

3. Die Pflichten der Duldung.

Jeder Neutrale muß dulden, daß seine Staatsbürger oder Personen seines Schutzes von den Kriegführenden besonders behandelt werden, wenn sie Konterbande verfrachten, Blockaden zu brechen suchen, neutralitätswidrige Dienste leisten; ferner ist jeder Neutrale verpflichtet zu dulden, daß seine Staatsbürger unter besonders zwingenden Gründen mit dem sog. jus angariae belastet werden.

A. Prisenrecht und Konterbande.

a) Das Prisenrecht gegen den Feind.

Das Privateigentum ist im Landkriege selbst dem Feinde gegenüber gewährleistet (ausgenommen militärische Gegenstände, die Beutegut des

Staats werden, arg. Art. 4 III des IV. Haager Abkommens). Das feindliche Privateigentum im Seekriege ist aber noch immer nicht unverletzlich. Nur ist seit der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 die Privatkaperei abgeschafft und seit der 2. Haager Konferenz von 1907 hat einerseits durch die Legalisierung der Indultfrist (s. weiter unten) und andrerseits durch Exemption gewisser Schiffe und ihrer Ladungen eine Einschränkung des Seebeute (Prisen)rechts stattgefunden. Auch darf feindliches Eigentum unter neutraler Flagge nicht konfisziert werden (s. weiter unten).

Das wichtigste Ergebnis seit 1856 ist also: die Verstaatlichung der Seebeute, eine Entwicklung, die die Landbeute schon viel früher durchgemacht hat.

Die geschichtliche Entwicklung des Beute- und Prisenrechts zeigt den Übergang vom Genosseneigentum zum Staatseigentum. Prisengut ist so viel wie Beutegut. Der mittelalterliche Staat verwendet als ein Lockmittel, um Staatsbürger zur Kriegführung heranzuziehen, das Beuterecht. Was erbeutet wird, verteilt die Kriegsgenossenschaft unter sich. Gregor von Tours beschreibt in seiner fränkischen Königsgeschichte die Art, wie ein siegreiches Heer die Verteilung der Kriegsbeute macht. In der Hirdskra, einem nordischen Gesetze, welches in der zweiten Hälfte des dreizehnten Jahrhunderts verfaßt ist, aber in seinem Inhalt auf viel frühere Zeit zurückgreift, wird das Beuterecht des königlichen Dienstgefolges (Hird) festgelegt und die Verteilung genau vorgeschrieben. In der Zeit, wo das Königtum noch schwach ist, vollzieht sich das Beuterecht ohne eine rechtliche Anerkennung des königlichen Beuteanteils und ohne ein Bestimmungsrecht des Königs. Erst allmählich bekommt auch der König sein Teil. Nach dem Rechte der Muslims wird die Kriegsbeute (Ghanima) unter die Kriegsgenossenschaft verteilt, aber ein Fünftel (Chums) für den Herrscher ausgeschieden. Schon in dieser Anteilnahme des Herrschers an dem königlichen Beuteteil finden wir die allmählich heranreifende Verstaatlichung der Beute. Das mohammedanische Beuterecht zeigt aber auch sonst deutlich diesen Übergang von der Privatbeute des einzelnen Kriegsgenossen zu der vom Herrscher bestimmten Beuteanteilnahme. Nach dem mohammedanischen Recht ist alles, was in die Gewalt des Siegers fällt, was dem Feinde durch Waffengewalt abgenommen wird, einschließlich dessen, was er freiwillig zahlt, um Frieden zu erhalten, die legitime Kriegsbeute. Selbst Eigentum, das einem Muslim gehört, kann erbeutet werden, nur dürfen nicht freie Muslims wie Beute behandelt werden. Sie dürfen nicht als Sklaven verkauft werden, sondern erlangen ihre Freiheit. Die Kriegsbeute wird erst in dem Augenblick Eigentum des Erbeuters, wenn sie vom Feindesland auf muslimisches Gebiet befördert wird. Deshalb verliert auch der Soldat, der vor dem Transport der Beute in die Heimat stirbt, seinen Beuteanteil zugunsten seiner Kameraden. Den Beuteanteil des Souveräns im Ausmaße von einem Fünftel haben wir bereits erörtert. Es soll insbesondere zum Wohle der Armen verwendet werden. Der übrige Teil der Beute wird unter die Kriegsgenossen, insbesondere nach ihrem militärischen Dienst und danach verteilt, ob es sich um Fußtruppen oder Reiter handelt. Die letzteren erhalten den doppelten Beuteanteil. Jeder der Soldaten innerhalb dieser beiden Gruppen hat ein gleiches Anrecht auf den Beuteteil. Und nun kommt der Fortschritt des muslimischen Rechts gegenüber der frühen mittelalterlichen Auffassung: Unabhängig von dem Rechte des Kriegers auf gleichen Beuteanteil kann der Souverän noch besondere Vorteile einem Soldaten zuwenden,

der sich persönlich ausgezeichnet hat. Er kann ihm den vierten Teil von jedem Gegenstand, den dieser erbeutet oder einem gefallenen Feinde abgenommen hat, zuweisen. Handelt es sich um einen kühnen Handstreich, um eine besondere Bravourleistung einer kleineren Abteilung, so kann man dieser in ihrer Gesamtheit das eben angeführte Viertel des Sonderlohns aus der Beute anweisen, nachdem zuvor der fünfte Teil für den Sultan ausgeschieden ist. „Doch", fügt das Rechtsbuch hinzu, „soll der oberste Imām (das ist der Sultan), immer sehr vorsichtig sein in der willkürlichen Verteilung der legitimen Beute, denn sie ist ein gemeinsames Eigentum, welches von Rechts wegen der ganzen Armee gehört. Wenn aber nötig, ist der Sultan absoluter Herr, nach seinem Belieben über den fünften Teil zu entscheiden, denn dieser Anteil ist ihm als oberstem Staatsorgan oder vielmehr der Staatskasse der Muslims zugewiesen."

Wir sehen ganz deutlich, wie allmählich der Gedanke, daß die Kriegsbeute verstaatlicht werden muß, heranwächst. Denn das allein, daß der Herrscher allmählich bei der Verteilung der Beute zum Wort kommt, daß er nach Verdienst und Rang den Beuteanteil des einzelnen bestimmt, führt allmählich dem Gedanken entgegen, daß die Beute als Resultat des Krieges eigentlich bloß dem Staate zufalle und daß der einzelne seinen mehr oder weniger idealen Lohn vom Staate erhalte. Dadurch allein wird unehrliche und raubsüchtige Kriegführung ausgeschlossen. Dadurch allein erhebt sich der Raub und Totschlag zur Würde des modernen Krieges. Der heutige Standpunkt des Völkerrechts kennt keine andere Art der Beute als die Staatsbeute. Insbesondere verwirft das deutsche Recht jeden Gedanken einer Privatbeute. Unser Reichsgericht hatte (s. Urteil vom 3. Mai 1915) folgenden Fall zu entscheiden: Ein Deutscher hatte auf dem Schlachtfeld Bekleidungsstücke, die einem gefallenen Feinde angehörten, sich angeeignet. Er wurde wegen Unterschlagung an Sachen (§ 246 StGB.) verurteilt. Seine Revision wurde vom Reichsgericht mit folgender Begründung verworfen: „Die Bekleidungsstücke, die sich der Angeklagte angeeignet haben soll und die, wie nachgewiesen, ursprünglich von einem der kriegführenden Staaten an Angehörige seines Heeres zum Gebrauch überlassen, also fremdes Eigentum waren, sind demnächst nicht herrenlos geworden, weder dann, wenn ihr Träger im Gefecht gefallen ist oder sie in der Not dort oder anderswo im Stich gelassen, noch wenn er sie freiwillig weggeworfen und preisgegeben hat. Denn der einzelne Soldat kann nicht auf das Eigentum des Staats wirksam Verzicht leisten. Wenn er den ihm anvertrauten Besitz nicht mehr auszuüben vermag, oder wenn er ihn gezwungen oder leichtfertig und treulos aufgibt, so kann das nicht bewirken, daß die nunmehr unbesessene Sache auch herrenlos wird, denn dazu bedarf es des Verzichts auf das Eigentum durch den Berechtigten. Deshalb ist Eigentumserwerb durch die eigentliche „Aneignung" (§ 958 BGB.) unmöglich. Die Aneignung ist vielmehr unzulässig und unwirksam, so daß es gar nicht darauf ankommt, ob durch die Besitzergreifung nicht auch das militärische Aneignungsrecht der Kriegsgegenpartei verletzt wird. Zum Beutemachen . . . sind Privatpersonen nach Landesrecht nicht befugt; nach Kriegsgebrauch und den völkerrechtlichen Vereinbarungen ist die Kriegspartei zwar zur Erbeutung der dem Feind in völkerrechtlich unanfechtbarer Weise abgenommenen Gegenstände berechtigt, die Beute gehört aber dem beutemachenden Staat, nicht dem einzelnen Soldaten; es bedarf vorausgehender oder nachfolgender Ermächtigung, wenn dieser die erbeutete Sache soll behalten dürfen."

Die Prisengelder, welche gewissermaßen eine Ablösung des privaten Beuterechts, des Anteils des Kriegsgenossen an der Beute, darstellen, sind erst durch die Abschaffung der Privatkaperei allmählich beseitigt.

Im Mittelalter hatte die englische Schiffskompanie allein ein Beuterecht. Der König erhielt nichts von den gemachten Prisen. So war es bis zu den Zeiten Heinrichs VIII. Dem englischen Rechtsbewußtsein schien dies vollständig zu entsprechen, denn bis auf die Zeit Heinrichs VIII. gab es keine vom Staat unterhaltenen und ausgerüsteten Schiffe. Unternehmende Privatleute stellten ihre Schiffe unter das Kommando des vom König ernannten Großadmirals. Nur ausnahmsweise kam es vor, daß der König das auf Privatrechnung ausgerüstete Schiff in eigenen Sold nahm. Eines der ältesten Bücher über englische Seebräuche, das sog. „Schwarzbuch der Admiralität", ordnet die Verteilung der Prisengelder folgendermaßen: War das Schiff ausschließlich für Privatrechnung ausgerüstet, so bekam die Krone nichts. Zahlte der König hingegen einen Sold, so bekam er ein Viertel, ein anderes Viertel der Schiffseigentümer, und die übrige Hälfte der Prise kam der Schiffsmannschaft zu. Seit dem sechzehnten Jahrhundert änderte sich dies. In der Zeit der Königin Elisabeth soll der Staat bereits 146 Schiffe besessen haben. Aber die eigentliche Seemacht wurde erst unter Cromwell gelegt. Er war es auch, der die Verteilung der Prise neu regelte (vgl. darüber und zum folgenden E. S. Roscoe, Admiralty Practice, London 1903), insbesondere den Grundsatz einführte, daß auch für versenkte und für vernichtete Schiffe des Feindes Prisengelder gezahlt wurden, z. B. für das Schiff des Admirals 20 Pfund für jede Kanone, für das Schiff eines Vizeadmirals 16 Pfund für die Kanone, für jedes andere Kriegsschiff des Feindes 10 Pfund für die Kanone. Daß aber neben diesen Prisengeldern noch immer das Privatbeuterecht fortgalt, zeigt ein Gesetz aus der Zeit Karls II. (1661). Alles an Deck des Schiffes, mit Ausnahme von Munition und Waffen, durfte als Privatbeute davongetragen werden. Erst ein Gesetz von 1692 machte diesem Privatbeuterecht ein Ende, und die Bemannung wurde ausschließlich auf die Prisengelder, das ist die aus dem Erlöse des Schiffs durch Verteilung gewonnenen Bezüge, verwiesen. Die Rechtsverhältnisse lagen damals so, daß bei der königlichen Schiffen ein Drittel der Prise der Schiffsmannschaft, ein Drittel der Krone und ein Drittel der Unterstützung von verwundeten Offizieren zukommen sollte, während bei den mit Kaperbriefen ausgerüsteten Privatschiffen vier Fünftel den Kaperern und nur ein Fünftel der Krone zufiel. Dabei standen sich also die Privatschiffe wesentlich besser als die Staatsschiffe. Unter der Königin Anna wurden endlich die Staatsschiffe den Privatschiffen gleichgestellt, so daß die ganze Prise an die Bemannung kam, ein wesentlicher Rückschritt gegenüber dem Verstaatlichungsgedanken. Erst nach 1708 wurde es üblich, zu Beginn jedes Krieges ein Prisengesetz zu erlassen, in welchem die Krone ihre Rechtsansprüche auf Prisengut, die sie seit jener Zeit besitzt, der Schiffsbemannung zuwendet. Formell ist also seit dieser Zeit das Recht des Königs auf die Beute anerkannt, aber er schiebt es weiter auf die Schiffsbemannung. Wie sich diese Entwicklung in der Dogmengeschichte des englischen Prisenbegriffs wiederspiegelt, zeigt Maximilian Hermann Schmitt in seiner vortrefflichen Doktorarbeit: Der Begriff der Prise nach englischem Seerecht, Göttingen 1920.

Prise ist das auf offenem Meere oder im Hafen (sog. Hafenprise) in Verfällungsabsicht aufgebrachte und durch ein zuständiges Prisengericht verfälltes feindliches Gut. Durch die Verfällungsabsicht, durch das Prisenurteil und das Fehlen einer Entschädigung unterscheidet sich die Prisenmachung von der Requisition (Beschlagnahme s. oben S. 314f.). Prisenmachung und Requisition sind voneinander unabhängig, derart, daß mitunter auf Prisen-

machung verzichtet werden kann oder daß Prisenmachung unzulässig ist, während die Beschlagnahme dann noch immer zulässig ist.

Die Notwendigkeit der Aufbringung in Verfällungsabsicht ist für den Prisenbegriff ebenso essentiell wie das Prisenurteil (siehe Entscheidungen des Oberprisengerichts 1918 S. 56).

Ob die Prise von einer Land- oder Seestreitkraft oder von einer Hafenbehörde aufgebracht ist, ist gleichgültig. Auch Hafenprisen sind zulässig (Entscheidungen des OPG. im Falle „Primula" und „Primavera" a. a. O. S. 17 u. 196). Die Verfällung durch ein Prisengericht ist aber immer notwendig. Dadurch ist heute die sog. Verfällungsdoktrin, im Gegensatz zur älteren Okkupationsdoktrin, Intra-Praesidiadoktrin und 24-Stundendoktrin (s. darüber M. H. Schmitt a. a. O.) zur allgemeinen Anerkennung gelangt. Der Eigentumserwerb ist bei der Prise ebenso wie bei der Expropriation ein originärer, nicht derivativer. Pfandrechte und andere Rechte Dritter, die vor oder nach der Prisennehmung begründet werden, sind wirkungslos (s. Entscheidungen des OPG. [Fall „Fenix"] S. 8, ebenso die engl. Praxis: Fall „Marie Glaeser" in Br. & C. Pr. C. I. 38ff.).

Von dem grundsätzlichen Prisenrecht gegenüber Feindesgut gibt es teils Abschwächungen, teils Ausnahmen, welche die 2. Haager Friedenskonferenz teils eingeführt hat, teils als ältere Praxis legalisiert hat.

Die Indultfrist. Eine Abschwächung schafft zunächst die sog. Indultfrist[1]). Diese bestand schon seit dem Krimkrieg, hat aber durch das VI. Abkommen der 2. Friedenskonferenz über die Behandlung der feindlichen Kauffahrteischiffe beim Ausbruch der Feindseligkeiten folgende Ausdehnung gefunden: Befindet sich ein Kauffahrteischiff einer der Kriegsparteien beim Ausbruche der Feindseligkeiten in einem feindlichen Hafen, so ist es erwünscht[2]), daß ihm gestattet wird, unverzüglich oder binnen einer ihm zu vergönnenden ausreichenden Frist frei auszulaufen und mit einem Passierscheine versehen, unmittelbar seinen Bestimmungshafen oder einen sonstigen, ihm bezeichneten Hafen aufzusuchen. Das gleiche gilt für ein Schiff, das seinen letzten Abfahrtshafen vor dem Beginne des Krieges verlassen hat und ohne Kenntnis der Feindseligkeiten einen feindlichen Hafen anläuft (Art. 1). Können die Schiffe infolge höherer Gewalt nicht die ihnen gesetzte Indultfrist benutzen, so dürfen sie nicht eingezogen werden, sondern können nur bis zur Kriegsbeendigung zurückgehalten oder gegen Entschädigung requiriert werden (Art. 2). Feindliche Kauffahrer, welche vor dem Beginne des Kriegs ihren letzten Abfahrtshafen verlassen haben und in Unkenntnis der Feindseligkeiten auf See betroffen werden, dürfen nicht eingezogen werden, sondern nur bis zur Kriegsbeendigung zurückgehalten oder gegen Entschädigung requiriert oder zerstört werden (Art. 3).

Wegen der Allbeteiligungsklausel (Art. 6) und aus anderen, zum Teil haltlosen Gründen ist dieses Abkommen vom Haag während des Weltkriegs nicht zur vollen Anwendung gelangt (das Nähere bei Garner a. a. O. I 147ff.).

Die Ausnahmen. Nach dem XI. Haager Abkommen über gewisse Beschränkungen in der Ausübung des Beuterechts im Seekriege sind von der Prisenmachung ausgenommen:

I. Briefpostsendungen (s. weiter unten).

II. Die ausschließlich der Küstenfischerei oder den Verrichtungen

[1]) Siehe dazu Wehberg a. a. O., Ferraud a. a. O. 288ff.

[2]) Also keine Rechtspflicht!

der kleinen Lokalschiffahrt dienenden Fahrzeuge, sowie ihr Fischereigerät, ihre Takelage, ihr Schiffsgerät und ihre Ladung.

III. Schiffe, die mit religiösen, wissenschaftlichen oder menschenfreundlichen Aufgaben betraut sind.

IV. (Nach dem X. Abkommen betr. die Anwendung der Grundsätze des Genfer Abkommens auf den Seekrieg: Art. 1f.) die militärischen Lazarettschiffe, sei es, daß sie vom Staat oder von Privatpersonen erbaut und ausgerüstet sind.

V. (Nach Art. 29 Ziff. 1 der Londoner Seerechtsdeklaration) Gegenstände und Stoffe, die ausschließlich zur Pflege der Kranken und Verwundeten dienen, jedoch mit der Maßgabe, daß sie im Falle gewichtiger militärischer Erfordernisse gegen Entschädigung requiriert werden können, wenn sie Bestimmung nach einem feindlichen oder vom Feinde besetzten Gebiet haben.

b) Das Prisenrecht gegenüber den Neutralen.

Den Schutz gegen das Prisenrecht der Kriegführenden brachte den Neutralen die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, die außer der Aufhebung der Privatkaperei (Regel I) folgende Normen aufstellte:

II. Die neutrale Flagge deckt das feindliche Gut, mit Ausnahme der Kriegskonterbande[1]).

III. Neutrales Gut unter feindlicher Flagge mit Ausnahme der Kriegskonterbande, darf nicht mit Beschlag gelegt werden.

IV. Die Blockaden müssen, um rechtsverbindlich zu sein, wirksam sein, d. h., durch eine Streitmacht aufrechterhalten werden, welche hinreicht um den Zuzug zur Küste des Feindes wirksam zu verhindern.

Im Mittelpunkte dieser Vorschriften steht der Begriff der Kriegskonterbande.

Der Name stammt von contra bannum. Im Mittelalter pflegte der Papst durch den Bann denjenigen zu strafen, der den Sarazenen Waffen und Munition zuführte. So sagt Papst Innozenz III. in den Dekretalen (zit. bei De Louter II 462): „Excommunicamus et anathematisamus illos falsos Christianos qui contra ipsum Christum et populum Christianum Saracenis arma, ferrum et ligamina deferunt galearum; illos etiam qui galeas iis vendunt, vel naves, quique in piraticis Saracenorum navibus curam gubernationis exercent". Die dahinterstehende Deliktsauffassung ist dem röm. Recht entlehnt. Sie ist von den Nordstaaten insbesondere den Engländern übernommen worden. Die Deliktstheorie, d. h. die Auffassung, daß die Konterbandezufuhr ein völkerrechtliches Delikt sei, scheitert an der Tatsache, daß völkerrechtliche Delikte nur von Staaten begangen werden können. Man müßte also noch weiter gehen, um sie zu halten, und den neutralen Staaten die Pflicht auferlegen, ihren Untertanen die Konterbandezufuhr zu verbieten. Aber eine solche Pflicht besteht nicht (vgl. zur ganzen Frage, François, Duikboot en Volkenrecht 1921 p. 91ff. und die dort zit. Schriftsteller). Demgegenüber ist allein die Repressionstheorie richtig, der Rehm (ZVöR. IX, 37) treffenden Ausdruck leiht: „Der Kaufmann darf die Bannware zuführen, aber der Feind darf die Zufuhr abschneiden. Beide handeln

[1]) Schon von Hollands Staatsmann De Witt in der 2. Hälfte des 17. Jahrh. durchgesetzt: François, Nederlands Aandeel in de Ontwikkeling van het Volkenrecht, Haag 1920 p. 11.

rechtlich erlaubt. Der eine darf schädliches tun und der andere sich dagegen wehren, nicht es verbieten." (Vgl. auch Hold v. Ferneck, Die Kriegskonterbande 1907 S. 84ff.) Der neutrale Staatsbürger hat also ein Recht auf Konterbandenzufuhr, der Kriegführende ein Recht darauf, dies Recht unmöglich zu machen. Es ist dies eben eine Konsequenz der auf Koordination ruhenden Rechtsordnung, Interessenkonflikte nicht selbst auszugleichen, sondern sie durch das Machtverhältnis ausgleichen zu lassen (s. oben S. 289).

Die Konterbande ist jene Ware, welche „für kriegerische Zwecke verwendbar" (arg. Art. 27 der Londoner Seerechtsdeklaration), die militärische Macht des Feindes vergrößern kann. Man unterscheidet absolute und relative Konterbande. Die erstere umfaßt Gegenstände, die ausschließlich für den Krieg verwendet werden (Art. 23 der Londoner Seerechtserklärung). Gegenstände, die sowohl für kriegerische wie für friedliche Zwecke verwendbar sind (sog. res ancipitis usus) gelten als relative Kriegskonterbande (Art. 25 Londoner Seerechtserklärung). Während die Gegenstände der absoluten Konterbande immer der Beschlagnahme unterliegen, sind die der relativen ihr nur dann unterworfen, wenn bewiesen wird, daß sie für den Gebrauch der Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates bestimmt sind (Art. 33 der Londoner Seerechtserklärung). Ein anderer Unterschied ist der: während die absolute Konterbande dem Prinzip der kontinuierlichen Reise unterliegt, ist die relative Kriegskonterbande diesem Prinzip nicht unterworfen. Das will sagen: die Gegenstände der relativen Konterbande unterliegen der Beschlagnahme nur auf einem Schiffe, das auf direkter Fahrt nach dem feindlichen Gebiete in der Konterbandezufuhr betroffen wird (Art. 30 V Londoner Seerechtserklärung), die der absoluten auch dann, wenn sie nicht auf direkter Reise nach dem feindlichen Gebiet betroffen werden, sondern wenn die Zufuhr derselben erst nach einer Umladung in einem neutralen Zwischenhafen oder nach Beförderung in einem neutralen Lande erfolgen soll und die Konterbande auf der Fahrt nach diesem neutralen Zwischenhafen oder neutralen Lande (Art. 30 l. c.) begriffen ist.

Diese Lehre von der einheitlichen Reise (continuous voyage)[1]) ist von den Engländern in ihren Kämpfen gegen Napoleon zu Beginn des 19. Jahrh. selten angewendet worden. Dem bekannten englischen Prisenrichter Lord Stowell war sie noch 1799 unbekannt (Pyke, Law of Contraband of War 1915 p. 113). Sie hatte ihre Vorläuferin in der „Regel von 1756", welche die englischen Prisengerichte vertraten, um den Handel der Neutralen nach den Kolonien des Feindes zu unterbinden, indem sie erklärten, auch der Handel auf neutralen Schiffen zwischen den Kolonien des Feindes und dem Hauptlande sei unerlaubt, sofern derselbe Handel vorher in Friedenszeit den Neutralen (infolge eines Export- oder Importmonopols oder Schiffahrtsmonopols zugunsten des Staates oder seiner Staatsbürger) verboten gewesen war. Denn dadurch würde

[1]) Besonders lehrreich für die Geschichte der „Regel von 1756" und ihren Zusammenhang mit der Lehre von der kontinuierlichen Reise ist James Stephen, War in disguise: or the Frauds of the Neutral Flags, 1805 (Neuausg. von Piggott 1917).

dem Feinde, der sich hierbei auf den Neutralen verlasse, Gelegenheit gegeben, seine Handelsmarine dem Zugriff des Gegners zu entziehen und sie außerdem in den Dienst der Kriegsmarine zu stellen. Diese „rule of 1756" hat sich noch bis in die Gegenwart erhalten (Verzijl a. a. O. 310ff., 335). Sie hatte z. B. noch in dem russisch-japanischen Kriege 1904/05 Bedeutung, wo sie Japan gegen die „Montara", einen Kauffahrer der Vereinigten Staaten, zur Anwendung brachte und auch umgekehrt die Russen gegen das deutsche Schiff „Thea", welches 1904 von einem russischen Kriegsschiff in den Grund gebohrt wurde, weil es den japanischen Küstenschiffahrtsverkehr unterhielt. Auch die deutsche Prisenordnung von 1909 sagt in § 16 lit. a: „Als feindliches Schiff ist ferner ein neutrales Schiff zu behandeln, wenn es eine Schiffahrt betreibt, die ihm erst nach Ausbruch des Krieges oder innerhalb zweier Monate vorher gestattet ist".

An die Regel von 1756 lehnte sich die Lehre von der kontinuierlichen Reise insofern an, als die Neutralen sich ihr dadurch zu entziehen versuchten, daß sie die Waren aus den Kolonien des Feindes in einem neutralen Hafen umschlugen, daselbst Einfuhrzölle zahlten, um ihnen den Schein neutraler Waren zu geben und sie dann in den Hafen des Feindes zu befördern. Dagegen gab es nur ein Mittel, die ganze Reise von den Kolonien des Feindes nach dem neutralen Hafen und von dort nach dem Hafen des Feindes als eine Einheit anzusehen und die Waren, sofern sie Konterbande waren, zu beschlagnahmen, wann und wo auch immer sie auf dieser „kontinuierlichen" Reise gefaßt wurden (Pyke a. a. O. p. 147 der Rechtsfall aus der engl. Seepraxis 1800—1809 zitiert). Während des Sezessionskrieges haben die Vereinigten Staaten diese Praxis in den Rechtsfällen „Peterhoff" und „Springbok' weiter ausgebildet. Daran anknüpfend haben wieder die Engländer im „Kimfalle" während des Weltkrieges den Satz aufgestellt (Lord Evans zit. nach LQR. XXXII, 53): „If the doctrine of continuous transportation is to hold at all, it must cover not only voyages from port to port at sea, but also transport by land, until the real, as distinguished from the mere ostensible, destination of goods is reached." Die Londoner Seerechtsdeklaration gestattet die Anwendung der Lehre nur für die absolute, nicht für die relative Konterbande (Art. 35). Eine ungemessene Ausdehnung erhielt diese Lehre im Weltkrieg, als die Engländer durch sie die Zufuhr zu den Neutralen unterbanden und rationierten (s. weiter unten S. 351) mit der Begründung, daß die den Neutralen zugeführten Waren dann doch ihren Weg nach dem Feindesland fänden. Einen Unterschied zwischen absoluten und relativen Konterbanden bei ihrer Lehre der kontinuierlichen Reise haben die Engländer und Amerikaner nie gemacht (s. zur Frage bes.: Prize Law & Continuous Voyage ed. Baty, London 1915 Sammlung von Gutachten besonders das von Travers Twiss.) Eine übermäßige Ausdehnung der Doktrin der kontinuierlichen Reise führt letzten Endes dahin, sich aller Vorschriften über die Effektivität der Blockade für überhoben zu betrachten.

Der Unterschied zwischen absoluter und relativer Konterbande ist grundsätzlich von Wert, wenngleich es bisher nicht gelungen ist die Grenze zwischen beiden auch inhaltlich zu bestimmen. (Vgl. die Kritik von Hold v. Ferneck a. a. O. 20ff.) Nur soviel wird man sagen können: Dem Völkerbewußtsein wird es kaum entsprechen, Lebensmittel unter die absolute Konterbande zu stellen, wie das die Engländer und ihre Verbündeten während des Weltkrieges getan haben. Problematisch ist auf alle Fälle die Aufstellung einer sog. Freiliste von Waren, die unter keinerlei Umständen als Konterbande angesehen werden dürfen.

Einen dahingehenden Versuch unternahm die Londoner Seerechtsdeklaration von 1909 (Art. 128), aber mit welchem Erfolg, zeigt die Baumwolle, die auf der Freiliste zu oberst stand, aber wegen ihrer Verwendung für die Munitionsfabrikation sich während des Weltkriegs in dieser Stellung nicht behaupten konnte.

Zur Feststellung der Konterbande dient das Anhaltungs-, Visitations- und Durchsuchungsrecht, das das Kriegsschiff der kriegführenden Partei gegenüber dem neutralen Kauffahrer hat (s. darüber schon oben S. 208). Fährt der Kauffahrer unter dem Geleit (convoi) seines heimatlichen Kriegsschiffes, so ist auf die Durchsuchung zu verzichten (vgl. auch Art. 61 der Londoner Seerechtsdeklaration). Die englische Praxis erkennt keine solche Immunität des neutralen Geleitkriegsschiffes an (s. Pyke a. a. O. 201).

Diesen völkerrechtlichen Geleitschutz gewährt auf keinen Fall ein feindliches Kriegsschiff. Doch sind die Rechtsgelehrten darüber uneinig, welche Rechtsstellung solche neutralen Schiffe haben, welche das Geleit eines feindlichen Kriegsschiffs sich gefallen lassen (s. Int. Law Notes 1916 p. 5—8). Die einen sagen: Das Geleit gewährt keinen Schutz gegenüber der Kaperung. Die anderen halten dafür, daß das neutrale Schiff auf diese Weise indirekt Widerstand leiste und so die Neutralität verletze, daher als gute Prise zu verfällen sei. Wieder andere meinen, der angeführte Geleitschutz begründe zunächst den Verdacht feindlicher Unterstützung. Wir möchten glauben, daß ohne irgendein eigenes Interesse keine der kriegführenden Parteien einem Neutralen Geleit gewährt. Hat er aber ein Interesse daran, so fördert der den Schutz des Feindes erbittende Neutrale, auch mit seinen eigenen die feindlichen Interessen, ist deshalb der neutralitätswidrigen Unterstützung des Feindes schuldig. Als im August 1918 die deutsche Regierung gegenüber dem Proteste der spanischen Regierung wegen des diese hart bedrängenden U-Bootskriegs, dieser Regierung anbot, gewisse spanische Handelsschiffe unter Convoi zu nehmen, um sie vor der Zerstörung der deutschen U-Boote zu sichern, erließ der französische Marineminister eine Anordnung, wonach „jedes neutrale Schiff, welches sich unter die Kontrolle des Feindes stellt dadurch, daß es von ihm Geleit annimmt . . . . von den alliierten Mächten so angesehen würde, als ob es im Interesse des Feindes fahre und daher der Prisenmachung und der Verfällung als Prise unterworfen sei" (RGDIP. XXV Docs. 45).

Die Konfiskation der Konterbande oder die Verfällung des sie verfrachtenden Schiffes als gute Prise ist keine ‚Strafe', wie die Engländer auf Grund ihrer Deliktstheorie annehmen. Sie ist bloß eine Repressivmaßregel zur Wahrung eigener Interessen, die der neutrale Staat nach Völkerrecht dulden muß.

Wie wenig diese Maßregel den Strafcharakter hat, geht aus der Tatsache hervor, daß die Einziehung des die Konterbande befördernden Schiffes nur dann zulässig ist (Art. 40 l. c.) wenn die Konterbande nach Wert, Gewicht, Umsatz oder Fracht mehr als die Hälfte der Ladung ausmacht (also reine Interessenabwägung, kein Gedanke des Sühnezwecks der Strafe!), daß ferner ein Schiff, das aus solchem Grund nicht der Ein-

ziehung unterliegt, die Reise gegen Auslieferung der Konterbande ungehindert fortsetzen kann (Art. 44 I l. c.), ebenso durch Loskauf, daß schließlich unter Umständen das Schiff, das zur Prise gemacht wird, zerstört werden darf, ohne daß ein prisengerichtliches Verfahren vorher die „Strafe" festgestellt hatte. Die Engländer, die an der Deliktstheorie festhalten, gehen darin soweit, daß sie den Konterbandenführer auch nach erfolgter Zufuhr an den Feind „strafen", d. h. ihn auch auf der Heimreise nach erfolgter Konterbandenzufuhr aufbringen und das Schiff als Prise verfällen (Pyke a. a. O. 251ff.) während die Londoner Seerechtsdeklaration dies ausdrücklich verbietet (Art. 38).

Die Engländer haben seit jeher der „Vernichtungspraxis" Widerstand entgegengesetzt (s. François a. a. O. 116ff.). Trotzdem sie auf der 2. Haager Konferenz von 1907 und der Londoner Konferenz von 1909 ihren alten Standpunkt vertraten, kam der entgegengesetzte in der Londoner Seerechtsdeklaration zur Geltung, da er einen Schutz derjenigen Staaten darstellt, die nicht wie England überall auf der Erde eine maritime Basis haben, um überall ein Prisengericht einrichten zu können. Danach darf (Art. 49ff. l. c.) ausnahmsweise ein von einem Schiffe des Kriegführenden beschlagnahmtes neutrales Schiff, das der Zerstörung unterliegen würde, zerstört werden, wenn seine Abführung in den Hafen des nationalen Prisengerichts das kapernde Kriegsschiff einer Gefahr aussetzen oder den Erfolg der Operationen, worin es zur Zeit der Aufbringung begriffen ist, beeinträchtigen könnte. Schadensersatz für die Zerstörung muß nur geleistet werden:

a) wenn der Kaperer nicht nachweist, daß die zwingende Notwendigkeit im oben angeführten Sinne zur Zerstörung Anlaß gab,

b) wenn die Kaperung als solche vor dem Prisengericht als nichtig erklärt wird,

c) wenn neutrale Waren, die der Einziehung nicht unterliegen, auf dem Schiff zerstört worden sind (Art. 51—53 l. c.).

Wie aber wenn die neutralen Waren, die der Einziehung nicht unterliegen, sich auf einem feindlichen Schiffe befinden, das zerstört werden darf? Unser Oberprisengericht hatte sich u. a. im „Indian-Prince"-Falle und „Glitra"-Falle (Entscheidungen des OPG. in Berlin, Amtliche Ausgabe 1918 S. 87ff. u. 34ff.) mit der Frage beschäftigt. Trotzdem die Ziffer 114 der deutschen Prisenordnung vorschreibt:

„Bevor der Kommandant sich zur Zerstörung eines Schiffes entschließt, hat er zu erwägen, ob der hierdurch dem Feinde entstehende Schaden den Schadensersatz aufwiegt, der für die Mitvernichtung des nicht einziehbaren Teiles der Ladung zu zahlen ist," trotzdem hier gerade diese Ziffer 114 auf Ziffer 18 derselben Prisenordnung hinweist, die nur die Wiedergabe der oben angeführten Bestimmung der Pariser Seerechtsdeklaration ist und wonach neutrale Nicht-Konterbande unter feindlicher Flagge nicht konfiszierbar ist, wurde der Schadensanspruch der Eigentümer jener neutralen Waren, welche auf dem englischen Schiffe Glitra verfrachtet und mit ihm durch ein U-Boot zerstört worden waren, abgewiesen. M. E. zu Unrecht!

Über die Rechtmäßigkeit der Prisenmachung wacht in letzter Instanz ein nationaler Prisengerichtshof, da der auf der 2. Haager Friedenskonferenz von 1907 verabredete internationale Prisen-

hof[1]) wegen des Widerstands von England nicht ins Leben gerufen werden konnte. Der nationale Prisenhof ist ein nationaler Gerichtshof, der aber vor allem nach Völkerrecht zu entscheiden hat. (Vgl. besonders: Verzijl a. a. O. p. 111ff.)

Dieser Grundsatz wurde in der englischen Praxis zuerst von dem berühmten Lord Stowell im Rechtsfall „Maria "(1799 1 C. Rob. 340) aufgestellt: „The seat of judicial authority is locally here in the belligerent country . . .; but the law itself has no locality. It is the duty of the person who sits here, to determine this question as he would determine the same question if sitting at Stockholm . . ." Und während des Krieges hat das englische Prisengericht unter Sir S. Evans (im Falle ‚Marie Glaeser'), die Pariser Seerechtsdeklaration bezeichnet als „a recognised and acknowledged part of the law of nations, which alone is the law which this Court has to administer". (Trehern, Br. & Col. Prize Cases I 38ff.) Ähnlich sagte derselbe Richter im „Hakanfalle" (Grant, Br. & Col. Prize Cases II 215): „There is no doubt that the law to be administered in this Court is the law of nations — or international law . . . not our municipal law."

Freilich nach Völkerrecht, nur soweit es nicht durch Landesgesetz jedes Staats ausgeschaltet oder modifiziert ist. Die Verordnung der Exekutivgewalt vermag dies jedoch nicht, wie das Englische Privy Council Committee 1916 im „Zamorafall" (s. diesen oben S. 13) entschieden hat. Desgleichen im Rechtsfall ‚Hakan' (Grant, Br. &. Col. Prize Cases II 483f.); so auch der Einzelrichter Evans im Rechtsfall ‚Hakan' (Grant a. a. O. II 215) und im Rechtsfall ‚Alwina' (Grant a. a. O. II 186). Auch die Praxis der Unionsprisengerichte steht auf diesem Standpunkt (s. Bower in Grotius Society III [1918] 116). Unser früheres deutsches Recht und die Praxis des Oberprisengerichts während des Weltkriegs stand aber auf einem anderen Standpunkt. Danach durfte der Kaiser kraft seiner Oberkommandogewalt Rechte setzen und daher auch das Völkerrecht verändern.

Über die Stellung der Prisengerichte sagte das deutsche OPG. (zit. nach Verzijl a. a. O. 94): „Die Prisengerichte sind nationale Gerichte. Sie sind von ihren Staaten eingesetzt, um festzustellen, ob dessen den Seekrieg führende Organe diejenigen Normen, an die sie sich nach ihren Instruktionen halten sollen, beobachtet haben, oder nicht, um die hiernach gebotenen Folgerungen auszusprechen. Aus dieser ihrer Zweckbestimmung ergibt sich, daß sie nach dem von ihren Staaten gesetzten Recht zu urteilen haben, gleichviel ob es mit bestehenden völkerrechtlichen Sätzen übereinstimmt oder nicht . . . . . Die in der älteren Literatur stellenweise vertretene Auffassung, daß die Prisengerichte internationales Recht anzuwenden hätten, auch dann, wenn es nicht Bestandteil ihres nationalen Rechts geworden sei, ist also grundsätzlich abzulehnen." Nun diese vom OPG. grundsätzlich abgelehnte Auffassung ist nach der Reichsverfassung von 1919 Art. 4 (s. oben S. 18) geltendes Recht.

[1]) Er sollte die Befugnis haben, nationalen Prisenordnungen, die dem Völkerrecht widersprechen, im konkreten Fall die Anwendung zu versagen (Art. 7 II und V des Abkommens über die Errichtung eines intern. Prisenhofes vom 18. Oktober 1907). Vgl. dazu v. Liszt in Festgabe der Berliner Jurist. Fakultät für O. Gierke 1910 III 41ff.; Pohl, Deutsche Prisengerichtsbarkeit 1911; Ozanam, La Jurisdiction int. des prises maritimes 1910; J. B. Scott in AJIL. VIII (1914) 28ff.; s. auch oben im Text S. 16.

Zur ganzen Frage vgl. C. Picciotto, The relation of Int. Law to the Law of England and of the U. S. of America 1915; Verzijl a. a. O. 94ff.; de Visscher in RGDJP. XXVII (1920) p. 29—39; Pyke in LQR. XXXII (1916) p. 149ff.

Dadurch, daß die Verordnung der Exekutive in Prisensachen nicht mehr als nationales Recht im Widerstreit mit dem Völkerrecht von Prisengerichten aufrecht erhalten wird, ist ein wichtiger Schritt vorwärts getan, um das Völkerrecht als die Rechtsnorm der Prisengerichte anzusehen (s. Verzijl a. a. O. 111). Demgegenüber ist die Warnung von Piggott (Grotius Society III [1918] 99ff.), als ob durch solche Machtstellung der Prisengerichte die ganze ‚Kriegspolitik' des eigenen Staats zunichte gemacht werden könnte nur als Unkenruf zu charakterisieren.

Das Urteil des nationalen Prisenhofs bindet jedenfalls auch die Neutralen Staaten. Darin besteht ja ihre Duldungspflicht. Nur wenn das Urteil offenbar dem Völkerrecht einen Faustschlag ins Gesicht erteilt, ist Schadensersatz wegen eines Völkerrechtsdelikts (s. weiter unten IV. Abschnitt) begründet. Jedenfalls kann dieser Schadensersatz nur nach vorheriger Abwicklung des nationalen Prisengerichtszugs gefordert werden (Verzijl a. a. O. 28ff.).

Im Sommer 1915 drohte der Staatssekretär Lansing in einer Note allen Urteilen englischer Prisengerichte, welche dem Völkerrecht zuwiderliefen, die Anerkennung zu versagen. Was bedeutete dies?

Für das Prisenrecht, ebenso wie für das übrige internationale Recht, gilt der Grundsatz, daß der Staat verpflichtet ist, seine Staatsbürger gegen Vergewaltigung durch eine ausländische Rechtsprechung zu schützen. Namentlich wird dies durch Präzedenzfälle über die Rechtsprechung der Prisengerichte gestützt. Im Jahre 1752 verweigerte Friedrich der Große die Zahlung der Zinsen einer für Schlesien bei englischen Gläubigern noch von Österreich aufgenommenen, von Friedrich übernommenen Schuld, weil englische Prisengerichte an preußischen Untertanen Unrecht begangen hatten. Während des Krieges zwischen Großbritannien und Frankreich waren preußische Handelsfahrer von den englischen Prisengerichten zu Unrecht als Prise kondemniert worden. Der Streit wurde durch Vergleich im Jahre 1756 beigelegt, indem England eine Summe von 20000 Pfund Sterling als Entschädigung an Preußen zahlte. (Martens, „Causes Célèbres"; Satow, The Silesian Loan & Frederick the Great, Oxford 1915). Auch im „Alabamafall" und dem sich daran schließenden Washingtoner Vertrag von 1871 war vereinbart worden (Art. 12ff.), daß die Schiedskommissäre, welche von beiden Parteien angesetzt waren, u. a. auch über die Ansprüche zu entscheiden hätten, welche englischen Bürgern und Privatkorporationen gegen amerikanische Prisengerichte während der Zeit vom 13. April 1861 bis 9. April 1865 und losgelöst von den Kreuzerfahrten der „Alabama", erwachsen wären. Der dritte Fall, in welchem den Urteilen eines Prisengerichts Anerkennung verweigert wurde, ist der folgende: Im Jahre 1879 während des Krieges zwischen Peru und Chile hatte das deutsche Handelsschiff „Luxor" zunächst Kriegskonterbande von Montevideo nach Valparaiso befördert, wurde aber nicht dabei beschlagnahmt, sondern nachher auf der Rückreise in Callao (Peru), nachdem es sich schon längst seiner gefährlichen Ladung entledigt hatte. Nun gilt als Grundsatz des Völkerrechts, daß in solchem Falle eine Kaperung unzulässig ist (s. oben S. 345). Das Prisemachen und die Kaperung eines Schiffes ist keine Strafe, der man, wenn das Delikt begangen, nicht mehr entgehen kann. Vielmehr muß, um eine Kaperung rechtswirksam zu gestalten, die Beute, d. h. das Schiff auf frischer Tat,

d. h. im Zuge der Beförderung von Kriegskonterbande, betroffen worden sein. Perus Prisengericht hielt sich aber nicht ans Völkerrecht, sondern kondemnierte das Schiff „Luxor" als gute Prise. Die deutsche Regierung erklärte diesen Rechtspruch für ungültig und setzte auch die Freilassung des Schiffes durch.

Da die Neutralen im Vergleiche zu den feindlichen Staatsbürgern im Seebeuterecht eine Vorzugsstellung genießen, da ferner der Kriegführende dem feindlichen Privateigentum zur See gemäß dem Völkerrecht auflauern und es sich aneignen darf, so wird der Kriegführende nach Völkerrecht auch befugt sein müssen, zu verhindern, daß ihm seine Beute durch Transaktionen zwischen feindlichen und neutralen Staatsbürgern entrinne. Es ist das Problem des sog. Flaggenwechsels.

Findet der Übergang des feindlichen Eigentums (Schiffs) vor Kriegsausbruch statt, so spricht die Vermutung für die Rechtmäßigkeit des Überganges, findet sie nach Kriegsausbruch statt, so spricht die Vermutung für ein ‚in fraudem legis agere', für die Absicht, dem Kriegsgegner sein Recht auf Beute unmöglich zu machen (Art. 55f. der Londoner Seerechtsdeklaration).

Art. 56 der Londoner Seerechtsdeklaration besagt ungefähr: Jede Eigentumsübertragung von Schiffen nach dem Kriegsausbruch hat die Vermutung gegen sich, daß bloß ein Scheingeschäft zum Grunde liegt. Das von diesem Handel betroffene Schiff kann, wenn es ursprünglich Staatsangehörigen des Feindes gehörte, gekapert werden. Jene Vermutung des Scheingeschäfts steigert sich zur unwiderleglichen Vermutung, wenn der Übergang herbeigeführt worden ist, während sich das Schiff auf der Reise oder in einem blockierten Hafen befand; wenn ein Rückkaufsrecht oder Rückfallsrecht vorbehalten ist; wenn die Bedingungen nicht erfüllt worden sind, von denen das Flaggenrecht nach der Gesetzgebung der geführten Flagge abhängt. Ergänzend kommt zu dieser Bestimmung noch das englische Prisenrecht in Betracht. Dieses verlangt seit der berühmten Entscheidung des Lord Stowell in dem Rechtsfall der „Sechs Geschwister" (so der Name des Schiffs: 4 Ch. Robinson 100), daß bei der Eigentumsübertragung des Schiffs erstens das Kaufgeld vollständig bezahlt worden ist, zweitens, daß der Übertrager des Eigentums kein Interesse am Schiffe zurückbehält. Nur diese beiden Momente verbürgen die notwendige Sicherheit, daß es sich nicht bloß um ein Scheingeschäft handelt.

Hierher gehört der „Daciafall" (vgl. darüber: RGDIP. 1915 p. 83 f.; AJIL. IX, 1015). Die ‚Dacia' war vor dem Kriegsausbruch das deutsche Schiff ‚Margaret'. Nach Kriegsausbruch erwarb sie der Deutsch-Amerikaner E. Breitung, der in Michigan wohnte. Die Übertragung war durch Kaufvertrag vom 17. Dezember 1914 erfolgt und das Schiff entsprechend dem amerikanischen Recht ins amerikanische Schiffsregister am 4. Januar 1915 eingetragen, so daß von diesem Tage an das Schiff die amerikanische Handelsflagge führen durfte. Mit einer Ladung Baumwolle fuhr die „Dacia" dann von Texas nach Bremen und wurde auf der Fahrt von einem französischen Kriegsschiff aufgebracht. Das französische OPG (Conseil des Prises) verwarf die Reklamation Breitungs, der den Gegenbeweis gegen die praesumtio juris des Art. 56 versuchte, indem er behauptete, er habe schon vor dem Krieg Schiffahrtslinien eingerichtet, habe auch deswegen gleichzeitig Schiffe von Neutralen außer der ‚Dacia', anzukaufen gesucht, habe die ‚Dacia' auch ohne Vorbehalt oder Bedingung eines Rückkaufs angekauft. Der Conseil des Prises stellte

sich auf den Standpunkt, daß, um die Vermutung des Scheingeschäfts, die Art. 56 LSD. aufstelle, zu entkräften, mehr nötig sei, als bloß der Nachweis der endgültigen, definitiven Eigentumsübertragung, nämlich der Nachweis, daß auch ohne den Krieg die Eigentumsübertragung stattgefunden hätte z. B. infolge Erbgangs oder Bauvertrags (vgl. Ziff. 12 der Deutschen Prisenordnung). Auch das deutsche OPG. hat im ‚Pass of Balhama-Fall' (ZVöR. 1916 S. 558ff.) den Grundsatz vertreten: „Die Prisenordnung bringt noch schärfer als die Londoner Erklärung zum Ausdruck, daß der Übergang eines Schiffes von der feindlichen zur neutralen Flagge nach Kriegsausbruch nur dann dem Schiff den Charakter eines neutralen Schiffes verleihe, wenn dieser Übergang mit dem Kriege nichts zu tun hat, wenn der Übergang erfolgt aus Gründen, welche keinen Bezug auf den Krieg haben."

B. Die Blockade.

Dieselbe bezweckt einen genau begrenzten Küstenstrich oder Hafen des Feindes von allem Verkehr zur See abzuschneiden. Der Rechtsgrund der Blockade ist weder, wie die Eroberungstheorie will, die Machtbeherrschung des blockierten Platzes durch den Feind, — denn unerklärt ist hierbei, warum diese Machtbeherrschung durch Kriegsschiffe erfolgn muß —; noch, wie die Neutralitätstheorie will, die Verpflichtung der Neutralen feindliche Kriegsunternehmungen nicht zu stören[1]), — denn eine solche Völkerrechtspflicht besteht nicht —; noch die Theorie der Kriegsnotwendigkeit, denn die letztere zu empfinden und nach ihr zu handeln, ist bloß Sache der kriegführenden Partei, aber für die übrige Völkergemeinschaft, zu der die Neutralen gehören, ist sie gleichgültig. Einzig und allein die sog. Kompromißtheorie (vgl. dazu François a. a. O. 199ff.) ist hier von Bedeutung. Danach ist die Blockade ein Kompromiß des Interessenkonflikts der Kriegführenden und Neutralen: soll die Blockade, die ein schwerer Eingriff in die Rechte der Neutralen ist, rechtlich zulässig sein, so müssen auch die Kriegführenden Opfer bringen und dadurch den Nachweis erbringen, daß es ihnen mit Anwendung der Maßnahmen Ernst ist, die sie durch Aufstellung und Unterhaltung von Kriegsschiffen gewissermaßen erkaufen. Daher die Notwendigkeit, daß die Blockade effektiv ist, d. h. die Blockade muß, wie die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 sagt, „durch eine Streitmacht aufrecht erhalten werden, welche hinreicht um den Zugang zur Küste des Feindes wirklich zu verhindern". Damit ist die sog. Papierblockade für rechtswidrig erklärt.

Die Voraussetzungen einer Blockade sind gegenwärtig (Art. 1ff. der Londoner Seerechtsdeklaration):

a) sie muß auf die feindlichen oder vom Feinde besetzten Küsten und

[1]) Angedeutet schon bei Grotius III c. I § 5: Quod si juris mei executionem rerum subvectio impedierit idque scire potuerit, qui advexit, ut si oppidum obsessum tenebam si portus clausos, et jam deditio aut pax expactabatur, tenebitur ille mihi de damno culpa dato, ut qui debitorem carceri exemit aut fugam ejus in meam fraudem instruxit".

Häfen beschränkt sein (Art. 1). Die blockierenden Streitkräfte dürfen den Zugang zu neutralen Häfen und Küsten nicht versperren (Art. 18);

b) sie muß im oben angeführten Sinne effektiv sein. Die Blockade gilt nicht als aufgehoben, wenn sich die blockierenden Streitkräfte infolge schlechten Wetters zeitweise entfernt haben. Wohl aber ist sie als unwirksam zu betrachten, wenn die blockierenden Streitkräfte aus Furcht vor U-Booten überhaupt nicht zu sehen sind;

c) die Blockade muß den verschiedenen neutralen Flaggen gegenüber unparteiisch gehandhabt werden (Art. 5 l. c.);

d) die Blockade muß rechtswirksam erklärt werden. Um dies zu sein, muß die Blockade von der blockierenden Macht oder von der in ihren Namen handelnden Marinebefehlsstelle erklärt werden. Über die Zuständigkeit zur Erklärung steht dem Prisengericht ein Prüfungsrecht nur zu, wenn ein wegen offenkundiger Machtüberschreitung nichtiger Staatsakt vorliegt. Die Blockadeerklärung muß enthalten:

α) den Tag des Blockadebeginns;

β) die geographischen Grenzen der blockierten Küstenstrecke (fehlt α und β oder beides, so ist die Blockadeerklärung nichtig);

γ) die Frist zum Auslaufen für die neutralen Schiffe.

e) Die Notifikation der Blockade. Sie ist entweder eine Generalnotifikation (Art. 11) gerichtet an die neutralen Mächte und an die örtlich zuständigen Behörden des blockierten Platzes, oder eine Spezialnotifikation, wenn ein neutrales Schiff, das sich dem blockierten Hafen nähert, von der Blockade keine Kenntnis hat (Art. 16). Blockadeerklärung und Notifikation können nur durch actus contrarii aufgehoben werden (Art. 12).

Die Lehre von der kontinuierlichen Reise, welche die Engländer und Amerikaner auch für das Blockaderecht in Anspruch nehmen (s. oben S. 342), ist nach europäischem Völkerrecht hier ausgeschlossen (Art. 19: „Ein die Beschlagnahme des Schiffes rechtfertigender Blockadebruch ist nicht als vorliegend anzunehmen, wenn sich das Schiff derzeit auf der Fahrt nach einem nicht blockierten Hafen befindet, wie auch immer die spätere Bestimmung von Schiff und Ladung sein mag").

Der Blockadebruch ist kein Delikt, wie die Engländer annehmen. Nur als Repressivmaßregel gilt die Norm: Ein des Blockadebruchs schuldiges[1]) Schiff wird eingezogen. Die Ladung wird gleichfalls eingezogen, sofern nicht nachgewiesen wird, daß der Befrachter zur Zeit der Verladung der Ware die Absicht des Blockadebruchs weder gekannt hat noch kennen konnte (Art. 21). Weil aber der Blockadebruch kein Delikt ist, kann er, wenn bereits begangen, nicht mehr auf der Rückreise aus dem blockierten Hafen oder, nachdem die Verfolgung ausgesetzt worden, oder nachdem

[1]) Zur Schuld gehört die Kenntnis der Blockade; fehlt jene Kenntnis, so tritt keine Beschlagnahme ein (Art. 14).

die Blockade aufgehoben ist, die Beschlagnahme des Schiffes herbeiführen (Art. 20). Auch hier ist die englische Rechtsauffassung eine andere

Die von England während des Weltkriegs gegen Deutschland verhängte sogenannte „Hungerblockade" gründete sich auf die Staatsratsverordnung vom 11. März 1915[1]) und bezeichnete sich nicht direkt als „Blockade" sondern als Retaliation gegen die von deutscher Seite verhängte Seesperre. Die Rechtmäßigkeit dieser Maßregel durch die Schaffung von „Kriegszonen" (4. Februar 1915) haben wir oben (S. 203) näher dargelegt. Hier sei die Rechtslage untersucht, welche die englische „Blockade" schuf. Die englische Staatsratsverordnung vom 11. März 1915 bestimmte, daß kein Handelsschiff, welches am 1. März 1915 den Ausgangshafen verlasse, um in einem deutschen Hafen zu landen, seine Reise fortsetzen dürfe ohne einen Paß, der ihm die vorherige Landung in einem neutralen oder alliierten Hafen gestatten würde. In diesem Falle müßten die Güter in einem britischen Hafen abgeladen und unter Kontrolle eines Prisengerichts gestellt werden. Wenn sie keine Konterbande wären und auch nicht für die Streitkräfte Englands (gegen Entschädigung) beschlagnahmt würden, könnten sie wieder zurückgegeben werden unter solchen Bedingungen, welche das Prisengericht für gerecht ansähe. Kein neutrales Handelsschiff, welches nach dem 1. März 1915 einen deutschen Hafen verlassen hätte, dürfte seine Reise fortsetzen mit den Gütern, die es in einem solchen Hafen verladen hätte. Alle solche Güter müßten ebenfalls unter die Obhut eines Prisengerichts gestellt werden unter gleichen Bedingungen, wie oben angeführt. Alle Handelsschiffe, welche nach dem 1. März ihren Ausgangshafen verlassen, um in einem nichtdeutschen Hafen ihre Güter abzuladen, könnten veranlaßt werden, in einem britischen Hafen zu landen und unter die Kontrolle eines Prisengerichts, wie oben, gestellt werden. Die Regierung hatte die Befugnis neutrales Eigentum an der Ware feindlichen Ursprungs auf Ansuchen frei zu geben. Diese sog. „Blockade" wich in folgenden Punkten von einer Normalblockade ab und war deshalb rechtswidrig:

1. Es fehlte ein Gürtel von stationierten oder kreuzenden Kriegsschiffen, wie er sonst um die Grenzen des blockierten Gebietes gelegt zu werden pflegt.

2. Die Lehre von der fortgesetzten Reise (continuous voyage) wurde so weit gestreckt, daß nicht allein die Zufuhr von Gütern nach Deutschland durch neutrale Länder gehindert wurde — trotzdem die Weiterbeförderung zu Lande geschah —, sondern daß auch zur Verhinderung der Ausfuhr aus Deutschland über die neutralen Länder nicht bloß ein feindlicher Küstenstrich, sondern das ganze feindliche Gebiet und die umliegenden neutralen Länder blockiert wurden. Im übrigen ist die Nichtanwendung der Lehre von der fortgesetzten Reise auf die Blockade von der Londoner Seerechtdeklaration in Art. 19 anerkannt, den sowohl Engländer wie Franzosen bis März-April 1916 als eigenes Landesrecht anerkannt haben (Verzijl a. a. O. 215).

3. Die Sanktion, die auf „Blockadebruch" stand, war nicht bloß Konfiskation von Schiff und Ladung, sondern ein allgemeines Verfügungsrecht nicht bloß über feindliche sondern über alle neutralen Güter, namentlich wenn sie feindlicher Herkunft waren: Sie durften also verkauft, den neutralen Eigentümern zurückgegeben oder bis zum Kriegsende sequestiert werden, ganz nach Belieben der englischen Regierung. Hatten alle diese Bestimmungen, namentlich die unter 2 und 3 praktisch die Bedeutung nur Güter von deutscher Herkunft zur Weiterverfrachtung un-

[1]) Das Dekret der französischen Regierung vom 13. März 1915 traf inhaltsgleiche Maßnahmen.

möglich zu machen, so wurde durch die Verschärfung, welche die Staatsratsverordnung vom 16. Februar 1917 brachte, jede Zufuhr von Gütern, welche von oder nach Deutschland kamen, ganz dem Blockadebruch gleichgestellt.

Daß diese Maßregeln auch als „Retaliation", rechtswidrig waren, liegt auf der Hand, denn eine Retaliation, die gegen Deutschland sich richtete, konnte und durfte nicht auch in die Rechte der Neutralen so eingreifen, wie dies durch jene Staatsratsverordnungen geschah (so zutreffend Yntema in Michigan Law Review XVII, 64ff., ferner ein Artikel in der engl. Zeitschr. Law Magazine & Review 1915 p. 335ff. und Borchard in Yale Law Journal 1919 p. 583ff.). Gegen die von Garner a. a. O. II 325ff. gebilligten Rechtfertigungsgründe der britischen Regierung besonders François a. a. O. 203—211. Vgl. auch Verzijl a. a. O. 200ff.

C. Neutralitätswidrige Hilfe oder Dienste.

Aus dem Konterbandenbegriff hat sich als „Quasi-Konterbande" die Leistung gewisser immaterieller Güter an den Feind, wie Dienste u. ä. entwickelt. Diese „verbotene Hilfe" hat leichtere und schwerere Fälle. Die Schiffe der leichteren Fälle werden nun so behandelt, wie neutrale Schiffe, welche Konterbande führen, die Schiffe der schwereren Fälle wie feindliche Handelsfahrzeuge. Die leichteren Fälle sind (Art. 45 der Londoner Seerechtsdeklaration):

a) die Reise, die eigens zum Zwecke der Beförderung einzelner in die feindlichen Streitkräfte eingereihter Personen oder zur Nachrichtenbeförderung im Interesse des Feindes ausgeführt wird. Die hier in Frage kommenden Personen müssen „eingereiht" sein, d. h. entweder bereits zu ihrem Truppenteil gestoßen oder wenigstens die Einberufungsorder erhalten haben. „Reservisten" als solche sind (gemäß dem Willen der Väter der Londoner Seerechtsdekleration nach dem Kommissionsbericht Renaults: vgl. Verzijl a. a. O. 307ff.) nicht darunter begriffen.

Betreffend die Nachrichtenbeförderung im Interesse des Feindes ist insbesondere der von England während des Krieges geübten internationalen Briefzensur näher nachzugehen.

I. Die Behandlung der neutralen Postdampfer.

Während des Weltkrieges erhoben viele neutrale Staaten, besonders Holland, die Vereinigten Staaten, solange sie neutral waren, Schweden u. a. Einspruch dagegen, daß die Engländer neutrale Postdampfer in ihre Häfen schleppten und die auf ihnen befindliche Korrespondenz durchsuchten. Die Holländer erklärten in ihrer scharfen Note (s. die Korrespondenz RGDIP. 1917 Docs. p. 79ff.), daß selbst Bannware, die mittels Briefpost versendet werde, unverletzlich sei, wie wir gleich sehen werden, mit vollem Recht.

Wo in aller Welt nahmen nun die Engländer den Rechtstitel für ihre internationale Briefzensur her? Man muß zwischen der Völkerrechtsstellung der neutralen Postdampfer und der durch die neutrale Post beförderten Briefschaften unterscheiden. Eine besondere Immunität, die vom Völkerrecht anerkannt ist, genießen bloß jene neutralen Postdampfer, welche vom neutralen Staat erhalten, sich in seinem Eigentum befinden, vorausgesetzt, daß sie von einem Offizier der Flotte befehligt sind. In diesem Falle müssen sie wie neutrale

Kriegsschiffe behandelt, dürfen keiner Durchsuchung unterzogen werden, und es genügt das Wort ihres Befehlshabers, daß der Postdampfer keine Konterbande mit sich führe und keinen neutralitätswidrigen Dienst (Beförderung von Truppenteilen des Feindes oder von Nachrichten, die den militärischen Operationen des Feindes dienen) leiste.

Wie steht es aber mit Postdampfern, die dem neutralen Staate als Staatsschiffe nicht angehören? Das ist der weitaus wichtigste Fall, weil er sich meistens ereignet. Die Völkerrechtspraxis zeigt nun folgendes Bild: In früherer Zeit, etwa bis zum Beginn der 60 er Jahre des 19. Jahrhunderts, war es üblich, daß die neutralen Staaten mit einem der Kriegführenden ausdrücklich die freie Fahrt der Postdampfer ausmachten. Ein Beispiel hierfür ist der Vertrag zwischen Großbritannien und Holland vom 14. Oktober 1843 (Art. 7), oder der Vertrag zwischen Großbritannien und Frankreich vom 30. August 1860 (Art. 9). Die ältere Praxis ließ also die Anhaltung und Durchsuchung der Postdampfer der neutralen Staaten ohne weiteres zu, wenn nicht Verträge das Gegenteil ausbedungen hatten. Seit dem amerikanischen Bürgerkrieg griff aber in der Völkerrechtspraxis eine mildere Auffassung Platz. Die Vereinigten Staaten befreiten damals, ohne irgendwelche Verträge geschlossen zu haben, die neutralen Postdampfer von jeder Anhaltung und Durchsuchung, wenn die Briefschaften äußerlich sich als zur öffentlichen Post gehörig darstellten. Dies Zugeständnis war auf Antrag Großbritanniens gemacht. Schon im Jahre 1870 folgte Frankreich dem Beispiel der Vereinigten Staaten. Zu Beginn seines Krieges mit Deutschland erklärte es, daß es auf das Wort des Postbeamten an Bord des neutralen Postdampfers ohne weiteres Briefschaften für unverletzlich erachten wolle, wenn der Postbeamte die Versicherung abgäbe, daß keine Bannware unter den Postsachen und keine neutralitätswidrige Versendung militärischer Nachrichten durch den Postdampfer besorgt werde. Noch weiter gingen die Vereinigten Staaten im Jahre 1898 während des Krieges mit Spanien. Da erließ der Präsident McKinley eine Verordnung, worin erklärt wurde, daß die Reise von Postdampfern nicht unterbrochen werden dürfe, ausgenommen, wenn der Verdacht bestehe, daß eine neutralitätswidrige Beförderung von Bannware oder ein Blockadebruch vom Postdampfer beabsichtigt sei. Auch während des Burenkriegs ließen die Engländer deutsche Postdampfer unbehelligt. Im Jahre 1902 hingegen verboten die Engländer während der Blockade der Häfen von Venezuela den neutralen Postdampfern die Durchfahrt durch die Blockadelinie. Auch wir hatten damals denselben Standpunkt eingenommen. Im Jahre 1904 erhoben die Engländer aber einen scharfen Einspruch, als das russische Kanonenboot „Krabi" den britischen Postdampfer „Osiris" auf seiner Fahrt von Brindisi nach Port Said anhielt und daraufhin durchsuchte, ob er nicht japanische Briefschaften enthalte. Das Völkerrecht steht auch heute auf dem Standpunkt, daß neutrale Postdampfer eine besondere Immunität gegen Anhaltung und Durchsuchung nicht besitzen. Die Haager Konvention von 1907 enthält kein Verbot. Der Haager Schiedshof hat auch im Carthage-Fall (1913: s. das Werk v. Haag I, 3 S. 354ff.) die Anhaltung und Durchführung von Postdampfern als nach Völkerrecht zulässig anerkannt. Wie steht es aber mit den Briefschaften, die auf neutralen Postdampfern befördert werden?

II. Briefpostsendungen.

Das XI. Haager Abkommen von 1907 hat sich die von den Amerikanern schon im Jahre 1862 betätigte Praxis der vollständigen Immunität von Briefpostsendungen, mögen sie auf neutralen oder feindlichen Schiffen vorgefunden

werden, auf Antrag des deutschen Delegierten Kriege zu eigen gemacht. Art. 1 lautet:

„Die auf See auf neutralen oder feindlichen Schiffen vorgefundenen Briefpostsendungen der Neutralen oder der Kriegführenden, mögen sie amtlicher oder privater Natur sein, sind unverletzlich. Erfolgt die Beschlagnahme des Schiffes, so sind sie von dem Beschlagnehmenden möglichst unverzüglich weiterzubefördern.

Die Bestimmungen des vorstehenden Absatzes finden im Falle des Blockadebruchs keine Anwendung auf die Briefsendungen, die nach dem blockierten Hafen bestimmt sind oder von ihm kommen." Postpakete, die nicht Briefe sind, sollten jedoch nicht immun sein, wie dies bei Beratung des Artikels ausdrücklich festgestellt wurde (Actes et Documents III, 1122).

Wie aber, wenn der Postdampfer neben den Briefpostsendungen noch amtliche Nachrichten des Feindes befördert, nicht in Briefform, sondern durch Mittel, welche sich der Kontrolle des neutralen Staats entziehen? In diesem Falle kommen die Rechtsregeln über die neutralitätswidrigen Dienste (Art. 45ff. der Londoner Seerechtsdeklaration) zur Anwendung. Der neutrale Postdampfer kann für die neutralitätswidrige Beförderung der amtlichen Korrespondenz — unbeschadet der Beförderung diplomatischer Aktenstücke des Feindes im Verkehr mit seinen diplomatischen Vertretern im Auslande, die auf alle Fälle immun sind — beschlagnahmt werden:

1. wenn der Postdampfer ausschließlich für die Beförderung des feindlichen Nachrichtendienstes bestimmt ist und deshalb feindlichen Charakter annimmt (Art. 46 Nr. 4 der Londoner Seerechtsdeklaration); 2. wenn es sich um ein Schiff handelt, welches auch ohne besonderen Auftrag dazu verwendet wird, Nachrichten des Feindes zu befördern, und deshalb, von seinem gewöhnlichen Reiselauf abweichend, Häfen berühren will, die in Verbindung mit dem Feinde stehen. Unter Nachrichtenbeförderung versteht man jede Beförderung amtlicher Nachrichten, gleichviel ob sie Kriegszwecken dienen oder nicht. Das sind die Regeln der Londoner Seerechtsdeklaration. Die Holländer hatten also vollkommen recht, wenn sie behaupteten, daß ihre Briefschaften von Engländern nicht durchsucht werden, daß ferner auch Bannwaren durch Briefe versendet werden durften oder auch das, was die Engländer als Bannware erklären, z. B. Wertpapiere, die dem Feinde zugehen sollen. Nur in Paketform zum Versand gebrachte Bannware, kann gekapert werden. Die XI. Haager Akte, welche im Art. 1 dies ausspricht, ist von den Engländern unterzeichnet, wenngleich wegen der Allbeteiligungsklausel (s. oben S. 231) nicht rechtsverbindlich. Allerdings werden auch jene Rechtsnormen über die neutralitätswidrigen Dienste, welche eine Ergänzung des internationalen Briefpostrechts der Neutralen bilden, von England, das die Londoner Deklaration nicht ratifiziert hat, nicht anerkannt. Aber auch die ältere englische Praxis hat ihre wesentlichen Grundsätze in unserer Frage nie verleugnet. Die bloße Tatsache, daß ein neutrales Schiff amtliche Nachrichten im Verkehr zwischen dem Feinde und dem Auslande beförderte, galt dieser älteren Praxis durchaus noch nicht als vollgültiger Beweis, daß die Beförderung im Dienste des Feindes stand. Nur wenn der neutrale Postbeförderer den feindlichen Charakter des beförderten Gegenstands genau kannte und dennoch die Beförderung unternahm oder, wenn er ausdrücklich für die Zwecke der Beförderung vom Feinde gemietet war, fand eine Kondemnierung des Schiffs und eine Festhaltung der beförderten Nachricht statt. So wurde das amerikanische Schiff, der „Rapid", welcher im Jahre 1810 während des englisch-holländischen Krieges auf seiner Reise von New York nach Tonningen eine Mitteilung an den holländischen Kabinetts-

minister enthielt und bloß eine Deckadresse an einen Kaufmann in Tonningen trug, von dem britischen Prisengericht freigegeben. Der Nachweis, daß diese Beförderung im Dienste des Feindes stand, war ebensowenig zu erbringen wie in den meisten Fällen, in denen die Engländer während des Weltkrieges schwedische und holländische Briefschaften festgehalten haben. Am allerwenigsten war die während des Weltkrieges beobachtete englische Praxis zu rechtfertigen, die Briefschaften in Beschlag zu nehmen, ohne das Nachrichten befördernde Schiff wegen der Nachrichtenbeförderung als gute Prise zu kondemnieren. Die Amerikaner erhoben nur Protest gegen die Art und Weise des Herbeischleppens der Postdampfer zur Briefzensur, nicht gegen diese Zensur selbst. Hingegen beantwortete Schweden die britische Willkür mit Retaliation durch Ausfuhrverbote, die gegen England gerichtet waren, und Nichtbeförderung von Briefen, die nach England bestimmt waren. Im Februar 1916 lagerten etwa 50 000 Postkolis, die für England bestimmt waren, in Schweden. Der schwedische Protest stützte sich auf die Rechtswidrigkeit der Briefzensur, welche die Engländer damit begründeten, daß Briefe nach einem „blockierten" Platze — Deutschland! — unzulässig seien. Schweden bestritt u. a., daß Deutschland als rechtswirksam blockiert anzusehen sei (s. englisches Parlamentpapier „Relating to the Detention of Mails" Misc. Nr. 28/ex 1916 Cd. 8322).

2. Die Tatsache, daß ein neutrales Schiff mit seines Eigentümers, Charterers oder Kapitäns Wissen eine geschlossene Truppenabteilung des Feindes an Bord hat oder eine oder mehrere Personen, die während der Fahrt die Operationen des Feindes unmittelbar unterstützen.

Die schwereren Fälle der neutralitätswidrigen Hilfe sind (Art. 46 der Londoner Seerechtsdeklaration):

a) unmittelbare Beteiligung des neutralen Schiffes an den Feindseligkeiten,

b) die Tatsache, daß das neutrale Schiff unter Befehl oder Aufsicht eines von der feindlichen Regierung an Bord gesetzten Agenten sich befindet,

c) falls es von der feindlichen Regierung gechartert ist.

Im „Thorfalle" (Br. & Col. Prize Cases I 229f.) handelte es sich um ein Norwegisches Schiff, das von der Hamburg-Amerikalinie (s. unter b) gechartert und mit Steinkohlen und Mundvorräten beladen, unter Aufsicht eines deutschen Reserveoffiziers stand. Das Schiff, das seine Ladung ursprünglich für andere Zwecke hatte, sollte nach seiner Charterung durch die H.-A.-Linie deutschen Kriegschiffen Vorräte zuführen. Da dies Schiff vor Kriegsausbruch ausgefahren war, kam für den britischen Prisenhof von St. Lucia nicht Prisenverfällung wegen Konterbandeführung wohl aber wegen Leistung neutralitätswidriger Dienste (b u. c) in Betracht; so wurde auch entschieden.

d) Die ausschließliche Bestimmung des Schiffes zur Beförderung feindlicher Truppen oder zur Nachrichtenbeförderung im Interesse des Feindes. Daß die Bestimmung erzwungen wurde, hat gewöhnlich keine Bedeutung (s. Kleen I, 477; Verzijl a. a. O. 305f.).

Abgesehen von den Maßnahmen gegen das neutrale Schiff, das neutralitätswidrige Hilfe leistet, steht dem Kriegführenden das Recht zu (Art. 47 Londoner Seerechtsdeklaration), jede in die feindliche Streitmacht

eingereihte Person, die an Bord eines neutralen Handelsschiffes betroffen wird, zum Kriegsgefangenen zu machen.

Auch darunter sind wie in Art. 45 LSD. nur die wirklich zur bewaffneten Macht gestoßenen Personen einbegriffen, also nicht Reservisten, die keine Einberufungsorder haben, und nicht Frauen und Männer, die Zivilpersonen sind. Die Engländer haben im Weltkrieg wiederholt dagegen gehandelt, so besonders im „China-Fall" und im „Paklat-Fall".

I. Der „China-Fall" (s. dazu Stowell & Munro, International Cases II 463ff.) kann eine völkerrechtliche Bedeutung in Anspruch nehmen, welche der des berühmten „Trent-Falls" (1861) gleichkommt. Am 8. November 1861 hatte der Kreuzer der Vereinigten Staaten „San Jacinto" den britischen Postdampfer „Trent" auf seiner Reise von Havanna nach dem britischen Hafen Nassau (auf den Bahama-inseln) angehalten und zwei politische Agenten der konföderierten Südstaaten, die bei Großbritannien und Frankreich akkreditiert werden sollten, gefangen genommen, den Postdampfer im übrigen seines Weges ziehen lassen. Großbritannien verlangte die sofortige Freilassung jener Personen, da es sich um politische Agenten mit diplomatischem Charakter handelte, die nach der Auffassung der Engländer vor jeder Verhaftung frei sein müßten, selbst wenn sie einem feindlichen Staate angehörten. Die Vereinigten Staaten verfügten die Freigabe aber aus einem anderen Grunde: Die beiden Agenten sollten freigelassen werden, weil ihre Wegnahme von dem britischen Schiff, ohne das Schiff selbst einem Prisengericht zuzuführen, unzulässig wäre[1]).

In dem „China-Fall" (Februar 1916) handelte es sich um eine ähnliche Frage, nämlich um die Frage der neutralitätswidrigen Dienste, welche einem neutralen Staat verboten sind. 38 Deutsche, Österreicher und Türken, welche sich auf dem amerikanischen Dampfer „China" befanden, waren bei Schanghai durch ein britisches Kriegsschiff von dem amerikanischen Dampfer weggeschleppt worden. Die amerikanische Regierung erhob dagegen Einspruch. Die Antwort Großbritanniens suchte die Festnahme zu rechtfertigen: Die verhafteten Personen hätten sich vor ihrer Reise damit beschäftigt, heimlich Waffen zu sammeln und nach Indien zu versenden. Sie würden zweifellos andere verbrecherische Anschläge ausgeheckt haben, wenn ihnen gestattet wäre, in Manilla, wo sie landen wollten, weiter ihr Handwerk fortzusetzen. Sie würden zweifellos die Neutralität der Vereinigten Staaten kompromittiert haben. Die Londoner Seerechtserklärung von 1909 (Artikel 45), welche die Gefangennahme von Personen auf Mitglieder der bewaffneten Macht der kriegführenden Parteien beschränke, sei für England unverbindlich, weil es die Londoner Seerechtserklärung nicht unterzeichnet habe.

Wie steht es aber mit den vorgebrachten Rechtfertigungsgründen? Zunächst ist natürlich der Gedanke abzuweisen, als ob England die Neutralität der Amerikaner auf den Philippinen zu schützen hätte. Das ist Sache der Vereinigten Staaten. Daß England die Londoner Seerechtserklärung nicht unterzeichnet hat, ist zweifellos richtig, aber es hat ihren Inhalt zum eigenen Landesrecht gemacht. Die Staatsratsverordnung vom 29. August 1914 sagt im allgemeinen, daß die Londoner Seerechtsdeklaration auch für England Geltung habe, sofern nicht die nachfolgenden Ausnahmen zuträfen. Damals

[1]) Die neueste Lehrmeinung des Völkerrechts (v. Hold, Wehberg, Verzijl a. a. O. p. 310) geht auch dahin, daß durch keinen Grundsatz des Völkerrechts, auch nicht durch Art. 47 der Londoner Seerechtsdeklaration verboten ist, hohe Zivilbeamte des Feindes von einem neutralen Dampfer wegzuholen.

und auch in der Folgezeit hat die englische Regierung solche Ausnahmen verfügt, aber im allgemeinen an der hier in Betracht kommenden Regel keine Änderung vorgenommen. Die englische Regierung verkannte vollständig die Bedeutung ihrer eigenen Handlungsweise. Sie vermengte die ihr zweifellos zustehende gesetzgeberische Befugnis, Teile der Londoner Seerechtsdeklaration zum Landesrecht zu machen oder abzulehnen, mit einer von Fall zu Fall nach Belieben geübten Praxis. Das letztere stand ihr nicht zu. Sie durfte ohne Abänderung ihres eigenen Landesrechts niemals im Einzelfall so handeln, als ob dieses Landesrecht nicht existierte. Artikel 45 der Londoner Seerechtsdeklaration galt für die englische Regierung als Landesrecht, wenn auch nicht als Völkerrecht, solange als das Landesrecht nicht abgeändert war. Das neutrale Ausland, das im Vertrauen auf jene Geltung handelte, hatte das Recht, Schadensersatz und sofortige Herstellung des Rechtszustandes nach der Rechtslage zur Zeit der Anhaltung der „China" zu verlangen. Wenn wir uns aber auch auf den englischen Standpunkt stellen und annehmen, der Artikel 45 der Londoner Seerechtsdeklaration, der den neutralitätswidrigen Dienst auf den Fall beschränkt, daß die Reise zum Zwecke der Beförderung einzelner in die feindliche Streitmacht eingereihter Personen, habe für England keine Geltung, so ergibt sich die Frage, was gilt als Recht in diesem Falle überhaupt? Zunächst könnte man auf die Regeln, welche das Institut de Droit International im Jahr 1896 angenommen hatte, verweisen. Es stellt die gemeingültige Meinung der Völkerrechtslehrer dar. Als neutralitätswidrige und daher verbotene Dienste werden da angesehen: Truppentransporte, Militärtransporte oder Transporte von Kriegsagenten des Feindes: 1. in den Gewässern der Kriegführenden; 2. zwischen den Behörden, Häfen, Besitzungen, Armeen oder Flotten der kriegführenden Partei; 3. wenn der Transport für Rechnung oder im Auftrage des Feindes erfolgt oder den Zweck hat, ihm entweder Agenten zur Durchführung der Kriegsoperationen oder Militärpersonen zuzuführen, die im feindlichen Heere stehen oder im neutralen Lande ausgehoben wurden, um zu ihren Truppenteilen zu stoßen. In dem Fall unter 3. ist die Neutralitätswidrigkeit des Dienstes auch dann gegeben, wenn der Transport zwischen neutralen Häfen oder zwischen einem neutralen Hafen und dem des kriegführenden Gegners oder von einem neutralen Punkt zur Armee oder Flotte des kriegführenden Gegners erfolgt (Regeln des § 7 im Annuaire de l'Institut t. XV 1896 p. 232). Nun handelt es sich im „China-Fall" zweifellos um einen Transport zwischen neutralen Häfen, aber trotzdem ist der Dienst, den der Dampfer „China" leistete, nicht neutralitätswidrig, da die gefangengenommenen Deutschen, Österreicher und Türken durchaus nicht — wie die Engländer selbst zugeben — zur gegnerischen Truppenmacht stoßen, oder einen Militärdienst leisten sollten. Ein solcher Zusammenhang mit Militärdiensten auf Seite der einzelnen gefangengenommenen Personen muß offenbar sein („manifeste"), um einen neutralitätswidrigen Dienst darzustellen. § 7 am Ende a. a. O.: „L'interdiction ne s'étend pas au transport de particuliers qui ne sont pas encore au service militaire d'un belligérant, lors meme qu'ils auraient l'intention d'y entrer, ou qui font le trajet comme simples voyageurs sans connexité manifeste avec le service militaire." Wenn nun auch die von England auf der „China" Gefangengenommenen im neutralen Manila Anschläge gegen die britische Regierung in Indien aushecken wollten, wie die britische Note behauptet, so ist dies noch lange kein Dienst, der „in offenbarem Zusammenhang mit militärischen Diensten steht".

Freilich hält sich die englische Praxis nicht an diese Grundsätze. Das britische Prisengericht verwirft ohne jegliche Unterscheidung alle Personentransporte,

welche verdächtig sind, mag es sich um Beförderung zwischen feindlichen Häfen oder zwischen dem neutralen und einem feindlichen Hafen oder zwischen zwei neutralen Häfen handeln. Die feindliche Herkunft der Personen genügt, um sie festzuhalten. Nur Diplomaten des Feindes (nicht aber Militärattachés) sind davon frei. Das britische Recht unterscheidet auch nicht, ob der Transport von einem Dampfer auf seiner gewöhnlichen Reiseroute vollführt oder von dem Feinde für den Transport besonders gemietet worden ist. In allen Gewässern können neutrale Schiffe mit solchen Beförderungszwecken angehalten werden. Auch der gute Glaube des Kapitäns, der von den Absichten der Passagiere keine Ahnung hat, nützt nicht. Sobald der neutralitätswidrige Transport festgestellt wird, kann das Schiff als gute Prise verfallen und die verdächtigen Personen feindlicher Herkunft gefangengenommen werden. Nun aber kommt ein Grundsatz, den das amerikanische Recht im „Trent-Fall" zur Geltung gebracht hat und den auch das englische Prisengericht (s. Holland, Prize Law § 104 und Oppenheim, International Law II[2] § 413) für sich bindend als anerkennt: Eine Festnahme der Personen feindlicher Herkunft ist nicht gestattet, wenn nicht zuvor das Schiff, auf dem der Transport erfolgt ist, wegen der neutralitätswidrigen Dienste von einem Prisengericht verurteilt worden war. Dieser Grundsatz des englisch-amerikanischen Rechts ist im „China-Fall" verletzt worden, denn die „China" ist vor kein Prisengericht geführt, die Personen feindlicher Herkunft sind ohne weiteres vom amerikanischen Dampfer durch die Briten weggeschleppt worden. Allerdings konnten die Engländer sich auf Art. 47 der Londoner Seerechtsdeklaration berufen. Dem aber stand entgegen, daß die „Reservisten" oder Zivilpersonen (Männer) nicht zu den in die Streitmacht des Feindes eingereihten (incorporés) Personen gehörten. Am 5. Mai 1916 gab England nach, verfügte, den Vorstellungen der Vereinigten Staaten entsprechend, die Freilassung und bekannte dadurch sein Unrecht. Nicht so im

II. „Paklat-Fall".

Der deutsche Dampfer „Paklat", der zu Beginn des Krieges die Frauen und Kinder der deutschen Besatzung aus Kiautschou wegführte, wurde von den Engländern beschlagnahmt und nach Freigabe der Flüchtlinge dem englischen Prisengericht zu Hongkong zur Erklärung als gute Prise vorgeführt. Die deutsche Regierung hatte durch Vermittlung des amerikanischen Botschafters in London dagegen Einspruch erhoben und sich hierbei auf Art. 4 des XI. Haager Abkommens gestützt: „Von der Wegnahme sind gleichermaßen (in Art. 3 vorher ist von der Unzulässigkeit, Fischerboote zu kapern, die Rede!) die Schiffe befreit, die mit religiösen, wissenschaftlichen oder menschenfreundlichen Aufgaben betraut sind." Nun behauptete der britische Außenminister Grey in einer als Antwort auf den Deutschen Protest an die Union gerichteten Note, die Verschiffung von waffenunfähigen Personen aus einer Festung, die belagert werden soll, sei keine menschenfreundliche Aufgabe. Fischerboote genießen das Vorrecht, nicht gekapert zu werden, weil es, wie bei den Beratungen im Haag festgestellt wurde, inhuman wäre („La raison d'être de cette exemption est, et a toujours été une raison d'humanité", s. die von Niemeyer zusammengestellten Materialien: Urkundenbuch II [1913] 483). Daß der Humanitätsgedanke durch das Wörtchen „gleichermaßen" vom Art. 3 in den Art. 4 der Haager Abmachung hineingetragen ist, liegt auf der Hand und ebenso, daß man deshalb diesen Art. 4 nicht eng auslegen darf. Die Wegführung der Frauen und Kinder durch die „Paklat" sei, so behauptete England, eine Kriegshandlung. Und in der Tat, wenn sie es gewesen wäre, dann müßte das „Humanitätsprivileg" des Art. 4 hinfällig werden (Niemeyer: Urkundenbuch II 485). Aber war sie das? Grey sagt in seiner Note: Die Weg-

führung von Frauen und Kindern aus einer Festung, die belagert werden soll, ist als ein Akt anzusehen, der die Widerstandskraft der Festung erhöht! „Erhöht"??

Die britische Regierung und ihre völkerrechtlichen Berater dachten wohl an das Problem der „Bouches inutiles", das auf der Brüsseler Konferenz (1874) den Diplomaten ebenso Kopfzerbrechen gemacht hat wie später im Haag, als man die Abfassung der Kriegsbräuche beriet. Da entstand das Problem: Ist der Abzug von Frauen, Kindern und Greisen — der „unnützen Mäuler", aus einer belagerten Festung zu gestatten? Dafür sprach die Humanität, dagegen die Ansicht, daß das Verbleiben dieser Personen in der belagerten Festung deren Übergabe beschleunigen konnte. So blieb denn die Frage in Brüssel und im Haag unentschieden. (Meurer: „Haager Friedenskonferenz" II, 169.) Aber sie betraf bloß den Abzug aus einer belagerten Festung, nicht aus einer Festung, die erst belagert werden soll. Daher war die Ansicht, daß die „Paklat" einen Akt der Kriegführung gesetzt hätte, völkerrechtlich haltlos. Der Prisenhof zu Hongkong kondemnierte die „Paklat" als gute Prise und verwarf die Auffassung, daß es sich um ein Schiff handelte, das philanthropischen Zwecken diente (British & Col. Prize Cases I 515).

D. Das Jus angariae[1]).

Darunter versteht und verstand man namentlich in früheren Zeiten das Recht jedes Staates, ausländische Schiffe, insbesondere Kauffahrteischiffe neutraler Staaten, die in seinen Häfen lagen, am Auslaufen zu verhindern und für seine Staatszwecke in Beschlag zu nehmen, vorausgesetzt, daß ein echter Staatsnotstand vorlag oder das Staatswohl es verlangte. Diese Lehre entwickelte sich im 17. Jahrhundert im Anschluß an mißverstandene römische Rechtsquellen, welche allerdings Rechtssätze über die Leistung von Transportdiensten durch Schiffe enthielten. Diese Rechtssätze legten im Falle der Not allen Besitzern von Schiffen die Verpflichtung auf, ihre Schiffe zur Bewerkstelligung der Getreidezufuhr zur Verfügung zu stellen, namentlich wenn die Genossenschaft, der berufsmäßig die Getreidetransporte oblagen (das sog. Corpus navicullariorum) nicht in der Lage war, den Bedürfnissen der Getreidezufuhr nachzukommen. Da man nun auch im mittelalterlichen Latein die Leistung von Fronfuhren, Spanndiensten usw. angariae nannte, so konstruierten die Völkerrechtslehrer des 17. und 18. Jahrhunderts ein Jus angariae oder Jus angariarum nicht bloß im Verhältnis zu den der eigenen Staatsgewalt unterliegenden Schiffen, sondern auch zu fremden Schiffen.

Schon der alte englische Jurist Selden berichtet aus der englischen Praxis, daß Eduard III. durch besondere Aufträge (condicilli) die Befugnis erteilt habe, alle Schiffe eines bestimmten Umfanges, die im westlichen oder östlichen Meere angehalten würden, „zu sistieren und zu armieren", damit sie dem Könige dienen („ut regi inserviant"). Andere Schriftsteller (Grotius, Azuni, Loccenius) folgten, und ihre Lehre ging dahin, daß jeder Staat als Souveränitätsrecht das Jus angariae besäße, d. i. die Verwendung auch der ausländischen Schiffe für

[1]) Dazu bes.: A. Rollin in RDI. XLVII (1920) p. 19—33 und die dort zit. Literatur; ferner Ferraud a. a. O. 339ff.; Garner I ch. VI.

den Transport von Lebensmitteln, Waffen, militärischen Ausrüstungsgegenständen im Dienste eines Fürsten oder eines freien Gemeinwesens, was nur im Falle der Staatsnot oder zum Zwecke des Staatswohls ausgeübt werden dürfe. („Causa huius oneris est necessitas et utilitas publica in expeditione principali aut liberae reipublicae.") Auf die Nationalität der Schiffe und ihrer Eigentümer habe der Staat hierbei nicht Rücksicht zu nehmen. Doch waren alle Schriftsteller darüber einig, daß die Ausländer für die von ihren Schiffen geleisteten Dienste eine Entschädigung erhalten.

Es fragt sich, ob dieses im 17. und 18. Jahrhundert von der Theorie des Völkerrechts behauptete Recht auch noch heute wirksam sei. Selbstverständlich kann vom Standpunkte des modernen Völkerrechts nicht geleugnet werden, daß jeder kriegführende Staat zum Zweck der Verteidigung oder des Angriffs auch neutrales Eigentum requirieren kann. Dieses moderne Jus angariae wird zweifellos anerkannt und gehandhabt. So wurden im Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71 (sog. Zwischenfall von Duclair) eine Reihe von britischen Kohlenschiffen, die an der Seine bei Duclair vor Anker lagen, auf Befehl des deutschen Kommandanten versenkt, um zu verhindern, daß unter dem Schutze von Kriegsschiffen feindliche Truppen im Rücken der deutschen Truppen gelandet würden. Zum Schutze vor französischen Kanonenbooten auf der Seine wurde diese durch die Versenkung der britischen Schiffe gesperrt. Aber dieses moderne Jus angariae ist nur in Kriegszeiten, wo der Begriff der Staatsnot eine größere Anspannung verträgt, nur für den Kriegführenden und nur in den Häfen der Kriegführenden oder im Kriegsgebiet (nicht auf hoher See![1]) zulässig. Auch England und die Vereinigten Staaten haben im Weltkrieg dieses Jus angariae ausgeübt, woran ein „flammender" Protest Hollands auch nichts zu ändern vermochte (s. Rollin a. a. O. p. 30). Das ältere Jus angariae hingegen, welches jedem Staat das Recht gab, ausländische Schiffe für Staatszwecke auch in Friedenszeiten zu requirieren, wird mit Recht, als dem modernen Zeitgeist widersprechend, fast allgemein verworfen. So sagt das Institut de droit international (Annuaire XVII, 272): „Das Recht der angariae wird unterdrückt, sei es in Friedenszeiten, sei es in Kriegszeiten, sofern neutrale Schiffe in Frage kommen." Schon seit dem 18. Jahrhundert hatten auch die Staaten wechselseitig durch Staatsverträge auf die Geltendmachung des Jus angariae entweder ganz verzichtet oder sie nur gegen Entschädigung zugelassen. Auf diesen Standpunkt hat sich nun auch seit dem 18. Jahrhundert die preußische und dann in neuerer Zeit die deutsche Vertragspraxis gestellt.

Zuerst waren es die Vereinigten Staaten, die seit dem Ende des 18. Jahrh. durch Verträge mit Dänemark, Rußland, Frankreich, Preußen den Verzicht auf die Ausübung des Jus angariae anbahnten. Art. 12 des preußisch-dänischen Vertrags vom 17. Juli 1818 verfügte: „Keines von den Schiffen der vertrag-

[1]) Siehe den Bericht von L. Renault im Febr. 1909 auf der Londoner Seerechtskonferenz zit. bei Ferraud a. a. O. 353.

schließenden Teile kann zum Kriegsdienst oder zu irgendeinem anderen Transport wider seinen Willen gezwungen werden." Auch die Praxis des deutschen Zollvereins nahm Beschränkungen des Jus angariae vor. So bestimmte z. B. Art. 5 des Handelsvertrags mit Spanien vom 30. März 1868: „Die Angehörigen jedes der vertragenden Teile sollen in den Gebieten des anderen von jedem persönlichen Dienste im Landheere, in der Marine und in der Nationalmiliz sowie von allen Kriegslasten, Zwangsanleihen, militärischen Requisitionen und Leistungen irgendwelcher Art frei sein. Ihre Besitzungen können keinem Sequester unterworfen, ihre Schiffe, Ladungen, Waren, Effekten nicht zurückgehalten werden zu irgendwelchem öffentlichen Gebrauche ohne vorgängige Bewilligung einer, auf gerechten und billigen Grundlagen unter den beteiligten Parteien festgesetzte Entschädigung." Dieser Artikel war das Vorbild des deutsch-portugiesischen Handelsvertrags von 1872 (Art. 2) und ist dann wörtlich in den neuen Handelsvertrag mit Portugal am 30. November 1908 übergegangen: „Die Angehörigen eines jeden der vertragschließenden Teile sollen in dem Gebiete des anderen von jedem persönlichen Dienst im Landheer, in der Marine und in der Nationalmiliz sowie von allen Kriegslasten, Zwangsanleihen, militärischen Requisitionen und Kontributionen irgendwelcher Art frei sein. Eine Sequestration ihrer Besitzungen oder eine Beschlagnahme ihrer Schiffe, Ladungen, Waren oder Effekten zu irgendwelchem öffentlichen Gebrauche soll nicht stattfinden ohne vorgängige Bewilligung einer auf gerechten und billigen Grundlagen unter den Parteien festgesetzten Entschädigung.

Ausgenommen hiervon sind jedoch die an irgendeine Art des Besitzes unbeweglichen Vermögens geknüpften Lasten sowie die Verpflichtung zur Quartierleistung und zu sonstigen besonderen Requisitionen oder Leistungen für die bewaffnete Macht, denen die Inländer und die Angehörigen der meistbegünstigten Nation als Eigentümer, Pächter oder Mieter unbeweglicher Güter unterworfen sind."

Ähnliche Vertragsbestimmungen finden sich im Verhältnisse des Deutschen Reichs zu Mexiko (Art. 14 des Vertrages vom 5. Dezember 1882), zu Columbia (Art. 7 des Vertrages vom 23. Juli 1892), zu Guatemala (Art. 7 des Vertrages vom 20. September 1887), zur Dominikanischen Republik (Art. 8 vom 30. Januar 1885), zu Nicaragua (Art. 7 des Vertrages vom 4. Dezember 1896), zu Costa Rica (Art. 7 des Vertrages vom 18. Mai 1875) u. a. m. Es sind meist kleine Staaten und insbesondere solche, bei denen Unruhen und Aufstände im Innern leicht vorkommen. Da das Deutsche Reich nicht viele solche Schiffe des Auslandes in seinem Hafenbereich hat, umgekehrt aber viele deutsche Schiffe sich in den Häfen jener Staaten vorzufinden pflegen, so ist der Nutzen dieser Verträge einleuchtend. Aber auch die juristische Bedeutung dieser Verträge tritt klar hervor. Nicht etwa, daß das Deutsche Reich damit ein Jus angariae als völkerrechtlich gegeben anerkennen wollte, vielmehr ist nur der Sicherheit wegen das, was sich nach Völkerrecht schon ergibt, auf eine günstigere Vertragsbasis gestellt. All diese Verträge erkennen zwar die Befugnis des Staates an, Schiffe fremder Nationalität für öffentliche Zwecke zu verwenden, gleichviel ob im Frieden oder ob im Krieg. Aber es wird ein Notstand des verwendenden Staats, eine „Unvermeidlichkeit" und, was das wichtigste ist, ein Nichtherausgreifen bloß der fremden Schiffe gefordert. Es sollen nur die allgemeinen Lasten im Interesse öffentlicher Anstalten (Heer, Flotte usw.) auch auf den Ausländer angewendet werden, nicht aber bloß auf ihn beschränkt sein. Und vor allem soll eine Entschädigung gezahlt, mitunter, wie im Vertrage mit Portugal, sogar vorab festgestellt werden. Die Beschlagnahme darf nur im öffentlichen Interesse erfolgen. Aus-

nahmsweise findet sich im Vertrag mit Hawai (Art. 2 des Vertrages vom 25. März bis 19. September 1879) der Satz, daß auch die Verwendung für irgendeinen „privaten Dienst" erfolgen dürfe. Diese Ausnahme ist aber ausdrücklich festgestellt. Daß eine Beschlagnahme der Schiffe „zum Schutze der Schiffe selbst" erfolgen dürfe, verträgt sich durchaus nicht mit dem Gedanken, daß solche Beschlagnahme nur als Auferlegung einer allgemeinen Last vorgenommen werden darf.

Als Portugal am 23. Februar 1916 aus diesem Grunde u. a. die in portugiesischen (damals neutralen) Häfen vor Anker liegenden deutschen Handelsschiffe in Beschlag nahm, erklärte Deutschland jenem Staat den Krieg (9. März 1916). Daß ein neutraler Staat das jus angariae in Anspruch nimmt, ist ein in der Völkerrechtsgeschichte unerhörter Fall[1]), trotzdem ihn der Franzose Basdevant (in RGDIP. XXIII [1916] p. 268ff.) zu verteidigen sucht.

Ein Gegenstück des jus angariae im Seekrieg ist das durch das V. Haager Abkommen von 1907 den Kriegführenden im Landkrieg gegebene Recht, das aus dem Gebiet einer neutralen Macht herrührende Eisenbahnmaterial (zur Frage besonders Ferraud a. a. O. 319ff. und Scholz Privateigentum a. a. O. 93ff.), das entweder dieser Macht oder Privaten, phys. Personen oder Gesellschaften gehört und als solches erkennbar ist, im Falle einer gebieterischen Notwendigkeit und in einem dieser entsprechenden Maße anzufordern und zu benutzen. Hier darf auch die neutrale Macht im Falle der Not das aus dem Gebiete der kriegführenden Macht herrührende Material in entsprechendem Umfange festhalten und benutzen. Immer muß eine Entschädigung nach Verhältnis des benutzten Materials und der Dauer der Benutzung gezahlt werden (Art. 19 l. c.).

III. Der Rechtszustand, den die Neutralität hervorruft, ist ein zwischen Staaten bestehender und zwar nur solange der Krieg dauert.

Weil der Rechtszustand nur zwischen den Staaten (Neutralen und Kriegführenden) besteht, so kann eine Verletzung desselben durch einen der Staatsangehörigen dieses oder jenes Staats nur gegen den Staat, dessen Staatenangehöriger so gehandelt hat, selbst geltend gemacht werden. Warum aber wendet sich die kriegführende Partei an einen neutralen Staatsangehörigen, wenn sie dessen Schiffe oder Ladung wegen Blockadebruch oder Konterbandeführung als Prise erklärt? Spricht dies nicht etwa gegen obige Feststellung? Keineswegs. Eine der Hauptpflichten des neutralen Staats ist die Duldung solcher Handlungen des Kriegführenden gegen die Staatsangehörige der Neutralen. Dieser zieht nämlich kraft der Neutralität seinen Schutz, den er seiner Flagge sonst gewährt, zurück, wenn seine Staatsbürger gegen die Blockadegebote und Konterbandeverbote handeln. Ob dies freilich der Fall ist, entscheidet das Prisengericht der Kriegführenden, und bis zu dieser Ent-

[1]) Während des Weltkriegs haben ähnlich wie Portugal auch Italien und Brasilien deutsche Schiffe angefordert. Aber Brasilien hatte zuvor seine Neutralität durch Proklamation (Mai 1917) widerrufen, während Italien die Beschlagnahme erst im Nov. 1915, also ungefähr ein halbes Jahr nach der Kriegserklärung an Österreich vorgenommen hatte (Garner a. a. O. I 177[1]).

scheidung ist es immer der neutrale Staat, der sein Recht und das seiner Staatsangehörigen zu vertreten hat. Deshalb ist die Prisengerichtsbarkeit auch immer eine Gerichtsbarkeit zwischen Staaten, trotzdem der neutrale Staatsangehörige vor dem Prisengerichte Parteirolle hat.

Die Neutralität dauert nur so lange wie der Krieg. Deshalb ist der Zeitpunkt des Kriegsbeginns und der des Kriegsendes (s. folg. §) für die Neutralen von größter Wichtigkeit.

IV. Zwangsmittel zur Aufrechterhaltung der Neutralität. Vor allem gilt für alle diese Zwangsmittel der Rechtsgrundsatz (Art. 10 des V. Haager Abkommens), daß ihre Anwendung nicht als eine feindliche Handlung, also als Kriegshandlung, angesehen werden darf.

Als solche Zwangsmittel erkennt die Theorie und Praxis folgende an:

a) Repressalien (s. weiter unten S. 404f.),

b) Abbruch der diplomatischen Beziehungen (s. oben S. 295).

c) Die sog. bewaffnete Neutralität (s. oben S. 324f.).

§ 29. Der Friedensschluß.

Literatur: Despagnet, Nr. 605ff.; C. Phillipson, Termination of War & Treaties of Peace, London 1916 (mit reicher Literaturangabe); Corpus Pacificationum (1792—1913), Quellensammlung herausg. vom k. u. k. Haus-, Hof- und Staatsarchiv in Wien.

I. Im allgemeinen.

Ebenso wie der Krieg durch ein Rechtsgeschäft begründet wird, so wird er auch durch ein Rechtsgeschäft beendigt. Dies ist nicht notwendig ein zweiseitiges, wie der vertragsmäßige Friedensschluß. Auch einseitige Rechtsgeschäfte der Kriegführenden können den Krieg beendigen: Aufhören der Kriegshandlungen und Annexion bzw. Eroberung. Über die Wirkungen der letzteren haben wir bereits (oben S. 173) gesprochen. Hier sei nur des einseitigen Aufhörens der Kriegshandlungen Erwähnung getan.

Beispiele solcher stillschweigender Beendigung des Krieges durch Zurückziehung der Truppen: So wurden beendet: im Jahre 1720 der Krieg zwischen Spanien und Frankreich; im Jahre 1825 der Unanhäbgigkeitskrieg zwischen Spanien und den von ihm abgefallenen südamerikanischen Kolonien; im Jahre 1866 der Krieg zwischen Preußen und Lichtenstein, im Jahre 1867 der Krieg zwischen Frankreich und Mexiko. (Vgl. noch andere Fälle bei Tansill in LQR. XXXVIII [1922] 26ff.) Im Jahre 1918 am 10. Februar, vor dem Frieden von Brest-Litowsk, aber nach dem Waffenstillstand vom 26. November 1917 versuchten die Russen unter Ablehnung der ihnen von seiten der Zentralmächte vorgeschlagenen Friedensbedingungen, den Krieg durch tatsächliche Zurückziehung der Truppen ohne Friedensvertrag zu beendigen. Trotzki erklärt (s. Strupp, Die Friedensverträge. I. Der Ostfrieden [1918] S. 16): „Rußland wolle an dem Krieg keinen Anteil mehr haben, und es sei nicht gewillt, das Blut seiner Soldaten für die Interessen der einen Partei gegen die andere zu vergießen. Deshalb führe Rußland sein Land und sein Volk aus dem Kriege heraus

und benachrichtige hiervon alle Völker und ihre Regierungen. Er gebe Befehl zur vollständigen Demobilisierung aller Armeen, die jetzt den Armeen Deutschlands, Österreich-Ungarns, Bulgariens und der Türkei gegenüberständen. Seine Regierung lehne es aber ab, die deutsch-österreich-ungarischen Friedensbedingungen zu sanktionieren. Rußland gehe aus dem Krieg heraus, sehe sich aber genötigt auf die Unterzeichnung eines Friedensvertrags zu verzichten."

Bei solcher Beendigung des Krieges ergeben sich jedoch zwei schwierige Fragen: Von wann läuft der wiederhergestellte Frieden, namentlich für die Neutralen? Gilt der beiderseitige Gebietsbesitzstand wie vor dem Kriegsausbruch, oder gilt der Besitzstand, wie er bei Zurückziehung der Truppen und beim tatsächlichen Aufhören der Kriegshandlungen auf beiden Seiten bestanden hat (Prinzip des Uti possidetis)?

Die Antwort auf beide Fragen kann nur den tatsächlichen Friedensstand berücksichtigen, namentlich mit Rücksicht auf die Dritten, nicht kriegführenden Staaten. Sie wird dahin zu lauten haben:

1. Wenn der bisher neutrale Staat aus der längeren Zeit, innerhalb welcher keine Kriegshandlungen mehr vorgenommen worden sind, Anlaß zur begründeten Annahme hat, daß das Kriegsende tatsächlich eingetreten sei, so hört auch sein Zustand der Neutralität auf mit den damit verbundenen Pflichten.

2. Es gilt, da die Tatsächlichkeit allein geschützt werden soll, das Prinzip des Uti possidetis. Hat der dritte Staat begründeten Anlaß zur Annahme, daß die vormals kriegführenden Staaten sich bei dem letzten Besitzstand widerspruchslos beruhigen würden, so hat er seinerseits keine Veranlassung diesem Besitzstand für sich die Anerkennung zu versagen.

II. Der vertragsmäßige Friedensschluß.

1. Da dieser ein zweiseitiges Rechtsgeschäft der einander bekriegenden Parteien ist, so ist freier Wille auf beiden Seiten die Grundvoraussetzung. Mitunter ist aber der Wille auf der einen Seite durch Verträge mit Verbündeten gefesselt, die dahin gehen, nur gemeinsam mit dem gemeinsamen Feinde Frieden zu schließen. Das ist das sog. Verbot des Sonderfriedens.

Das Verbot des Sonderfriedens hat möglicherweise eine praktisch politische, aber nicht immer eine große juristische Bedeutung. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der am 5. September 1914 zwischen England, Frankreich und Rußland abgeschlossene Vertrag. Wenige Tage nachher trat Japan dem Vertrage bei. Italien hatte sich aber nicht dem Pakte angeschlossen und Rußlands Anschluß blieb nach der Revolution in Rußland ohne Bedeutung. Der Friede von Brest-Litowsk vom 3. März 1918 wurde ohne Beteiligung der anderen ursprünglichen Partner Rußlands abgeschlossen. Einer der älteren Präzedenzfälle[1]) ist das Verbot des Sonderfriedens, das in dem Schutzbündnisse zwischen Österreich und England von 1795 enthalten war. Und wie endete dies? Damit, daß

[1]) Ein der ältesten wohl der am 8. Februar 1635 zu Paris geschlossene Vertrag zwischen Frankreich und den Generalstaaten der Niederlande (DuMont, Corps dipl. VI [1] p. 81).

Österreich nach seinen Niederlagen in den Jahren 1795 und 1796 und nach Durchbrechung seiner Isonzofront 1797 durch Napoleon froh war, im Frieden von Campo Formio (17. Oktober 1797) wenigstens einige Vorteile (Erwerb von Venedig, Dalmatien usw.) für sich zu erringen. England scheint damals nicht viel von dieser Lehre der Geschichte gehalten zu haben, denn wir sehen es dann noch oft solche Sonderfriedensverbote durch Vertrag vereinbaren. Die wichtigsten von ihnen sind Etappen auf dem Wege zur Bildung des europäischen Konzerts geworden. Vorher ist des Vertrags zu Kalisch vom 16./28. Februar 1813 Erwähnung zu tun, durch welchen Rußland und Preußen sich wechselseitig verpflichteten (Art. 6) „mit dem Feinde (Napoleon) in keine besonderen Friedensverhandlungen einzutreten, keinen Frieden, keinen Waffenstillstand und keine Konvention, welcher Art auch immer, abzuschließen, es wäre denn im gemeinsamen Einverständnisse". Gleiche Klauseln finden sich in dem Subsidienvertrag zwischen Großbritannien und Rußland, der am 15. Juni 1813 zu Reichenbach abgeschlossen wurde, im Vertrage zu Teplitz vom 9. September 1813 zwischen Österreich, Preußen und Rußland, in dem Präliminarbündnis vom 3. Oktober 1813 zwischen Österreich und England (Art. 4), in dem Vertrag zu Ried vom 8. Oktober 1813 (Art. 10) zwischen Bayern und Österreich, im Vertrag zu Fulda vom 2. November 1813 (Art. 9) zwischen Württemberg und Österreich. Ähnliche, aber wesentlich kürzere Abmachungen sind im Subsidienvertrag zwischen England und Schweden vom 3. März 1813 und im Vertrag vom 11. Januar 1814 (Art. 10) zwischen Neapel und Österreich enthalten u. a. m. (s. Phillipson a. a. O. 113).

Vor allem aber kommt jene Bestimmung des Vertrags von Chaumont vom 1. März 1814 in Betracht, welche außer dem Verbot des Sonderfriedens noch die Forderung enthält, daß keine der vier gegen Napoleon verbündeten Großmächte die Waffen niederlege, ehe das gemeinsame Ziel erreicht wäre. Dieser Vertrag ist das Werk Englands: Castlereagh bezeichnete ihn als „my treaty". Auf dem Kongresse zu Chatillon hatte Österreich Sondergelüste gezeigt. Ihm lag gar nicht so viel an einer vollständigen Besiegung Napoleons, als vielmehr daran, daß weder Preußen noch Rußland zu hoch kämen. Dem arbeitete England mit Erfolg entgegen. Da es die Stränge des Geldbeutels festhielt und die übrigen Mächte auf seiner Seite hatte, wurde ihm die Schaffung eines Vertrags nicht allzu schwer, der gewissermaßen eine Gesamtkodifikation der Allianzverträge von 1813 darstellte und der Grundstein des europäischen Konzerts wurde. Das, was ihm damals gelang, schwebte ihm als Ziel auch vor, als es 100 Jahre später die Initiative zum Londoner Pakt von 1914 ergriff: es gelang ihm im Völkerbund.

2. Jeder Friede kann eines der beiden Vorstadien oder beide zugleich haben:

a) den Waffenstillstand,

b) den Präliminarfrieden.

a) Der Waffenstillstand.

Er unterbricht die Kriegsunternehmungen kraft eines wechselseitigen Übereinkommens der Kriegsparteien für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit. Ist letzteres der Fall, so dürfen die Kriegshandlungen jederzeit wieder aufgenommen werden, der Gegner muß aber zuvor davon benachrichtigt werden (Art. 36 des IV. Haager Abkommens). Der Waffenstillstand kann entweder ein allgemeiner, d. h. alle Kampffronten umfassender, oder ein lokal begrenzter sein (Art. 37).

Der Waffenstillstand muß nicht dem Frieden vorangehen, er kann dem Beginn der Friedensverhandlungen, ja sogar der Unterzeichnung des Friedens auch nachfolgen.

Das erstere traf z. B. bei Beendigung des russisch-japanischen Kriegs durch den Frieden von Portsmouth ein. Nachdem die Friedensverhandlungen schon begonnen hatten, wurde am 1. September 1905, 4 Tage vor Unterzeichnung des Friedensvertrags, der Waffenstillstand für die Landstreitkräfte abgeschlossen, für die Seestreitkräfte erst am 18. September.

Der türkisch-italienische Krieg fand seinen Abschluß durch den Frieden von Lausanne am 18. Oktober 1912, dessen Art. I den Vertragsparteien die Verpflichtung auferlegt, „die nötigen Maßregeln zum unmittelbaren und gleichzeitigen Aufhören der Kriegshandlungen herbeizuführen."

Nur die Kriegsunternehmungen sollen aufhören. Dadurch ist aber keineswegs jede Handlung ausgeschlossen, durch welche sich eine Partei für kommende Kriegshandlungen Vorteile zu sichern sucht (z. B. Verstärkung des Heeres oder des Kriegsmaterials). Aber mitunter sind auch nicht einmal alle kriegerischen Unternehmungen durch den Waffenstillstand unterbrochen, z. B. die Blockade oder die Kaperei.

So war der Waffenstillstand vom 25. Februar 1856 im Krimkrieg keine Beseitigung der Blockade und der Waffenstillstand im russisch-japanischen Krieg vom 1. September 1905 bestimmte, daß die Kaperei zur See dadurch nicht unterbrochen werde (§ 3), während umgekehrt der Waffenstillstand im deutsch-französischen Krieg von 1871 (vom 28. Januar) ausdrücklich festsetzte, daß Prisen und Gefangene, welche nach dem Waffenstillstand aber vor seiner Notifikation an die Unterbefehlshaber gemacht wurden, herausgegeben werden müßten.

Wenn das Prisenverfahren erst nach Friedensschluß zu einem Urteil führt, so darf dieses nicht auf Konfiskation des Schiffes lauten, sondern nur feststellen, ob die Prise rechtmäßig gemacht wurde (so entschieden von einem italienischen Prisengericht im sog. ‚Doelwijkfall'. Über diesen Brusa in RGDIP IV, 157; Diena im Journal du droit int. privé XXIV, 268).

Auf keinen Fall ist der Waffenstillstand der Beendigung des Krieges gleich zu achten, was namentlich für den Handel des eigenen Landes, wie den der Neutralen von Wichtigkeit ist.

Die Verletzung des abgeschlossenen Waffenstillstandes, gibt der anderen Partei das Recht ihn zu kündigen und in dringenden Fällen sogar die Feindseligkeiten sofort wieder aufzunehmen (Art. 40 des IV. Haager Abkommens). Nur die Verletzung durch den Staat, nicht die durch einzelne seiner Staatsangehörigen, die nur Privatpersonen, nicht Staatsorgane sind, hat jene Rechtsfolge. Verletzungen des Abkommens durch Privatpersonen einer der Vertragsteile gibt nur das Recht, die Bestrafung des Schuldigen und gegebenenfalls (s. weiter unten § 31) einen Ersatz für erlittenen Schaden zu fordern.

b) Der Präliminarfrieden.

Er kommt gewöhnlich nicht vor, wenn die im Streit befangenen Fragen klar hervortreten und kein Detailmaterial zu erledigen ist. Im allgemeinen

hat er neben seinem juristischen Hauptzweck, den definitiven Frieden vorzubereiten, noch zwei, allerdings nur politisch bedeutsame Nebenzwecke: der Möglichkeit neuen Kriegsglücks Rechnung zu tragen, unter Umständen dem schwächeren Teil die Möglichkeit des Abgehens von gewissen Punkten beim sog. Definitivfrieden zu gewähren.

Doch sind dies bloß politische Erwägungen. Juristisch liegt die Lage so, daß der Präliminarfrieden das Hauptfundament des Definitivfriedens ist. Daraus folgt, daß von den Bestimmungen des Präliminarfriedens grundsätzlich gegen den Willen eines Kontrahenten nicht abgegangen werden soll. Freilich kann dieser Wille des anderen durch Zwang oder Furcht gebrochen werden. Dann geschieht der anderen Partei kein Unrecht. Denn die Irrelevanz dieser privatrechtlichen Anfechtungsgründe für das Völkerrecht haben wir kennen gelernt. Nur wenn sog. „Präliminarartikel" ausgemacht werden, so bedeutet dies, daß im Definitivfrieden eine Abänderung derselben ausgeschlossen ist.

Der Hauptfrieden wird gewöhnlich an einem anderen Ort abgeschlossen als der Präliminarfrieden: Wien—Paris 1856; Villafranca—Zürich 1859, Nikolsburg—Prag 1866, Versailles—Frankfurt 1871, St. Stefano—Konstantinopel 1878/79, Washington—Paris 1898; doch der Präliminarfrieden, der den türkisch-italienischen Krieg im Jahre 1912 beendigte, wurde an demselben Orte, wie der Hauptfrieden abgeschlossen nämlich zu Lausanne: Der erste am 15. Oktober, der letztere am 18. Oktober.

3. Die Hauptbestimmungen des eigentlichen Friedensvertrags.

a) Eine der wichtigsten Bestimmungen ist die Festsetzung des Zeitpunktes, von welchem an der Friedenszustand als wiederhergestellt anzusehen ist. Es kann dieser Zeitpunkt mit der Unterzeichnung des Friedensvertrags gegeben sein. Er kann aber auch — und dies ist gewöhnlich der Fall — mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden zusammenfallen.

Der Zeitpunkt der Unterzeichnung ist gewählt im Frieden von Lausanne 1912 (Art. 11), im Frieden von Konstantinopel vom 29. September 1913 zwischen der Türkei und Bulgarien (Art. 20), im Frieden von Athen vom 14. November 1913 zwischen der Türkei und Griechenland (Art 16). Der Zeitpunkt des Austausches der Ratifikationsurkunden ist gewählt im Frieden von Gent vom 24. Dezember 1817 zwischen England und den Vereinigten Staaten (Art. 11), im Frieden von St. Stefano 1878 (Art. 29), im Frieden von Portsmouth 1905 (Art. 14), im Frieden von Brest-Litowsk zwischen den verbündeten Zentralmächten und Großrußland vom 3. März 1918 (Art. 14) und im Versailler Frieden von 1919 (Art. 440). Mitunter ist gar kein Zeitpunkt für die Wiederaufnahme friedlicher Beziehungen zwischen den ehemaligen Kriegsparteien festgesetzt, wie z. B. im Frankfurter Friedensvertrag von 1871 und dem Pariser Frieden von 1898 zwischen Spanien und den Vereinigten Staaten, mitunter nur gesagt, daß „in Zukunft" oder „von nun an" Frieden herrschen soll (z. B. Art. 1 des Prager Friedens von 1866, Art. 1 des Züricher Friedens zwischen Österreich und Frankreich von 1859).

Wenn kein Zeitpunkt angegeben ist, so gilt in der Praxis wie in der Theorie (schon seit Vattel) der Grundsatz, den wir auch bei anderen als Friedensverträgen kennen gelernt haben: der Zeitpunkt des Austausches der Ratifikationsurkunden ist der maßgebende Beginn der durch den Krieg unterbrochenen Friedensbeziehungen.

b) Der Frieden soll als ein endgültiger („ewiger") abgeschlossen und jeder Hintergedanke, wegen desselben Streitobjekts einen neuen Krieg zu beginnen, ausgeschlossen sein.

Schon Vattel hat diesen Grundsatz ausgesprochen (Droit des gens IV ch. II § 19): „Die Rechtswirkung eines Friedensvertrags ist, dem Krieg ein Ende zu machen und den Streitgegenstand aus der Welt zu schaffen. Es verbleibt den vertragschließenden Parteien kein Recht mehr, gegeneinander Kriegshandlungen vorzunehmen mit Rücksicht auf den ehemaligen Streitgegenstand oder mit Rücksicht auf eine während des Kriegs gesetzte Handlung. Deshalb dürfen sie nicht den Waffengang wegen desselben Gegenstands wieder aufnehmen. Demgemäß verpflichten sich die Vertragsteile in solchen Verträgen, im Verhältnis zueinander immerwährenden Frieden zu beobachten. Das soll nicht so verstanden werden, als ob sie einander niemals wegen irgendeiner beliebigen Ursache bekriegen wollten. Der in Frage stehende Frieden bezieht sich nur auf den Krieg, den er beendet, und ist in Wirklichkeit insofern „ewig", als er verbietet, den Krieg wiederaufleben zu machen wegen desselben Gegenstandes, der zu seiner Entstehung geführt hat."

Aus diesem Grunde ist der von den Franzosen in bezug auf Elsaß-Lothringen eingenommene Standpunkt der sog. „Reannexion", den sie im Versailler Frieden von 1919 auch zur Geltung gebracht haben (z. B. Art. 54 I: „Die Personen, die kraft des § 1 der Anlage die französische Staatsangehörigkeit wiedererlangen . . ."), dem Völkerrecht zuwider.

c) Selbstverständlich ist die Bestimmung, die sich in vielen Friedensverträgen findet, daß abgetretenes oder dem ursprünglichen Gebietsherrn wieder zurückgegebenes Staatsgebiet vom Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensvertrages nicht durch Deteriorierung, die vermieden werden kann, in eine ungünstige Lage gebracht werden darf. Verletzung dieser Bestimmung verpflichtet zu Schadensersatz. Auch bewegliche Sachen müssen in dieser Weise restituiert werden z. B. gekaperte Schiffe (s. oben S. 366).

Im Zusammenhange mit dem Vorhergehenden ist noch des sog. völkerrechtlichen Postliminium Erwähnung zu tun. Darunter versteht man im Anschlusse an Normen des röm. Rechts den Grundsatz, daß erbeutete Sachen und Kriegsgefangene, die in die Gewalt des Staates wiedergelangen, dem sie ursprünglich zugehören, dadurch ipso jure in die Rechtslage gelangen, wie vor ihrer Erbeutung bzw. Gefangennehmung. Besonders gilt dies für den Fall, daß der aus seinem Staatsgebiet durch Occupatio bellica vorübergehend verdrängte Gebietsherr in seine Gebietshoheit ipso jure gelangt, wenn die Occupatio bellica aufhört, worin sich als Reflex dieses Satzes objektiven Rechts so etwas wie der Schein eines subjektiven Rechts seines Staatsbürger auf Berücksichtigung des Postliminium ergibt. Man kann

ohne diesen Begriff ruhig auskommen, wenn man in Erwägung zieht, daß der Okkupant nur wie ein Usufruktuar des öffentlichen Eigentums im besetzten Gebiet verfügen darf und jede andere Verfügung, die in bestehende Rechte tiefer einschneiden wollte, unterlassen muß (Art. 55 des IV. Haager Abkommens), ferner berücksichtigt, daß das Privateigentum im besetzten Gebiet für den Okkupanten unverletzlich ist (Art. 46 II des zit. Abkommens).

d) Eine besonders wichtige Bestimmung ist die Auslieferung der Kriegsgefangenen. Art. 20 des IV. Haager Abkommens gibt nur das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht wieder, wenn er bestimmt: „Nach dem Friedensschlusse sollen die Kriegsgefangenen binnen kürzester Frist in ihre Heimat entlassen werden." Nur zum Überfluß bestimmen dies auch die Friedensverträge.

Z. B. Art. II des Vertrags von Zürich 1859, Art. III des Vertrags von Prag 1866, Art. III des Vertrags von Lausanne 1912. Art. 214 des Versailler Vertrags. Freilich weiß man, wie die Franzosen die Bestimmung dieses Artikels: „sobald wie möglich" ausgeführt haben.

Wegen nicht bezahlter Schulden können nach der Völkerrechtspraxis (s. Phillipson a. a. O. 239) die Kriegsgefangenen nicht zurückbehalten werden, auch nicht wegen Verletzungen der militärischen Disziplin, welcher der Kriegsgefangene unterworfen ist (Art. 218 des Versailler Vertrags), wohl aber zur Abbüßung von Strafen, die gegen Kriegsgefangene wegen Verletzung der Kriegsgesetze oder des gemeinen Strafrechts im Aufenthaltsstaate verhängt worden sind. Demgemäß bestimmt Art. 219 des Versailler Vertrags:

„Kriegsgefangene und Zivilinternierte, die Strafen wegen anderer Vergehen, als solche gegen die Disziplin verwirkt haben oder verbüßen, können in Haft behalten werden."

e) Von großer Bedeutung ist die sog. Amnestieklausel in Friedensverträgen (zur Frage insbes. Phillipson a. a. O. 243ff. und Simon in RGDJP. XXVI [1919] p. 245ff.). Sie bezweckt grundsätzlich, daß jede der Kriegsparteien darauf Verzicht leistet, die Verursacher von Delikten und Schäden, die im Zusammenhang mit dem Kriege stehen, gerichtlich oder sonst zu verfolgen.

Insbesondere deckt die Amnestieklausel:

I) die Schäden, die vor oder während des Krieges von den Staatsangehörigen der einen Kriegspartei den Staatsangehörigen der anderen Kriegspartei oder deren Staat zugefügt worden sind, vorausgesetzt daß diese Schäden im Zusammenhang mit dem Kriege stehen.

II) Verbrechen und Vergehen, die durch den Kriegsbrauch und die Kriegsgesetze zum mindesten entschuldigt und nicht im Gebiete eines neutralen Staats gesetzt worden sind. Gemeine Verbrechen hingegen sind durch die Amnestieklausel nicht gedeckt. Der Staat, der solche Verbrecher kriegsgefangen hält, kann sie ohne weiteres verurteilen und sie auch über den Friedensschluß hinaus in Strafhaft halten.

III) Politische und militärische Delikte, welche im Laufe des Krieges von früheren Staatsangehörigen der einen Kriegspartei zur Begünstigung der anderen gesetzt worden sind, wofern diese Staatsangehörigen in einem nach dem Friedensschluß zedierten Gebiete ansässig sind. Gewöhnlich werden aber Fahnenflucht, Landes- und Hochverrat der eigenen Staatsangehörigen, die solche auch nach Friedensschluß bleiben, von der Amnestieklausel nicht gedeckt.

Schon Hugo Grotius war die Amnestieklausel bekannt (De jure belli ac pacis III c. XX § 15): „Si nihil aliud convenerit, omni pace id actum censeri debet ut quae bello data sunt damna eorum nomine actio non sit, quod de damnis etiam privatim acceptis intelligendum est: nam et haec belli effecta sunt. In dubio enim ita censentur contrahere voluisse bellantes, ut neuter injustitiae damnaretur." Grotius ist also der Meinung, daß sich die Amnestieklausel, wenn sie nicht ausdrücklich ausgemacht ist, von selbst verstehe. Das ist auch noch heute die überwiegende Meinung der Völkerrechtslehrer. Für den Friedensvertrag von Versailles, der von Amnestieklauseln nichts enthält, gilt aber diese Vermutung deshalb nicht, weil nach der völkerrechtswidrigen (s. oben S. 7) Meinung der Sieger es sog. ‚Kriegsverbrecher' gäbe und diese sog. Kriegsverbrecher in Gemäßheit des Versailler FrV. (Art. 227ff.) vor den Gerichten der Sieger abgeurteilt werden sollten. Man vergleiche als Gegensatz dazu die ausführlichen Amnestieklauseln, die das Deutsche Reich Rußland im Frieden von Brest-Litowsk 1918 (Art. 23 und Art. 26) gewährt hat.

f) Andere Bestimmungen der Friedensverträge enthalten das Wiederaufleben von den durch den Krieg suspendierten Verträgen und die Regelung etwaiger Staatensukzession nach Grundsätzen, die oben (S. 172ff.) vorgetragen worden sind.

g) Die Kriegsentschädigung. Nicht jeder Friedensvertrag muß eine Kriegsentschädigung festsetzen. Wir kennen Beispiele von Friedensverträgen, in welchen keine Kriegsentschädigung gefordert wurde.

Dahin gehört z. B. der Vertrag von Zürich von 1859 zwischen Österreich und Frankreich, der Vertrag von Paris 1898 zwischen den Vereinigten Staaten und Spanien (Art. VII), der Vertrag von Portsmouth 1905 zwischen Rußland und Japan, der Vertrag von Lausanne 1912 zwischen der Türkei und Italien, der Vertrag von London 1913 zwischen der Türkei und den Balkanverbündeten, der Vertrag von Bukarest 1913 zwischen Bulgarien und den übrigen Balkanverbündeten, der Vertrag von Konstantinopel 1913 zwischen der Türkei und Bulgarien, der Vertrag von Athen 1913 zwischen der Türkei und Griechenland, der Vertrag von Brest-Litowsk 1918 zwischen den Zentralmächten und Rußland (mit der Ukraine: Art. V; mit Großrußland Art. IX), der Vertrag von Bukarest von 1918 zwischen den Zentralmächten und Rumänien (Art. XIII).

Die Festsetzung einer Kriegsentschädigung hat große Schwierigkeiten. Immerhin lassen sich, wenn auch ungenau, Ziffern für das durch den Krieg zerstörte feindliche Eigentum, für die Verwüstung des feindlichen Gebiets, die Kosten der Mobilisation und der Erhaltung der Truppen, die Summe für Militärpensionen, die Pensionen für Kriegerwitwen und -Waisen aufstellen. Wie soll man aber den physischen, den moralischen Schaden, den Schaden, den die Fortpflanzung der Bevölkerung, der Handel und die Industrie erlitten haben, feststellen? Denn als völkerrechtlich zulässig galt bisher nur der direkte, nie-

mals der indirekte Schaden (vgl. auch weiter unten S. 403). Vor den französischen Revolutionskriegen war die Auferlegung einer Kriegsentschädigung nur selten. Erst im 19. Jahrhundert, namentlich seit 1815 wurde die Praxis häufiger. Da die heutigen Kriege nicht bloß politische, sondern auch Wirtschaftskriege sind (s. folg. §), so dient die Auferlegung der Kriegsentschädigung auch zur Entschädigung des indirekten Schadens, den die gegnerische Volkswirtschaft erlitten hat. Verwerflich ist aber auf jeden Fall eine Kriegsentschädigung, welche dem unterlegenen Gegner für alle Zeiten die Schuldknechtschaft auferlegt.

Dies tut der Versailler Vertrag von 1919 in den Art. 231—247 und das sog. Londoner Ultimatum vom 5. Mai 1921. Das Deutschland (Art. 231) abgerungene Bekenntnis der alleinigen Urheberschaft am Kriege (eine Kritik dieses „Dogmas" von Partsch, Le Dogme de responsabilité générale etc. Berlin 1922), das nach Meinung des Präsidenten Wilson bloß moralische Bedeutung haben sollte, wurde finanziell durch die übrigen Ententemitglieder gedeutet und hat den Zweck, von der unangenehmen Frage loszukommen, die sonst bei Kriegsentschädigungen eine Rolle spielt, nämlich von der Frage, ob die zugemuteten Leistungen auch getragen werden **können.** Dementsprechend sind auch die Zumutungen an Sachleistungen (Art. 244 des Vertrages) und an Geldleistungen, die durch das Londoner Ultimatum von 1921 (Dr. d. Reichstags Nr. 1989 ex 1921) folgende Gestalt erhalten haben: Die Reparationsschuld besteht aus 132 Milliarden Goldmark. Die Zahlung soll bis zur vollständigen Tilgung der Schuld samt Zinsen (Zinsen- und Amortisationsdienst) sein: eine jährliche Leistung von 2 Milliarden Goldmark und eine Summe, die 25% des Wertes der deutschen Ausfuhr gleichkommt. Dazu 1% vom Werte derselben, doch nur dann, wenn die 2 Milliarden Goldmark und die 25% für den Zinsen- und Amortisationsdienst nicht genügen.

Die Zahlungen sind von einem Garantiekomitee zu berechnen, welches auch bestimmte Sicherheiten in Gestalt von Steuern auszuwählen hat, nämlich

1. alle deutschen See- und Landzölle und gleichgestellte Abgaben, insbesondere die Ein- und Ausfuhrabgaben;
2. die neu einzuführende 25 proz. Ausfuhrabgabe.

Diese Einnahmen sind in Gold oder von dem Komitee gebilligter fremder Währung auf Konten einzuzahlen, welche auf den Namen des Komitees eröffnet und von diesem überwacht werden sollen.

Dies bedeutet, daß die verschiedenen, aus obigen Fonds einkommenden Staatseinnahmen der Verfügung der deutschen Regierung entzogen sind. Sollten sie zur Abdeckung unserer Jahresverpflichtung (2 Milliarden Goldmark plus 25% des Wertes der Ausfuhr) nicht ausreichen und sollte Deutschland nicht in der Lage sein, den fehlenden Betrag aus anderen Mitteln zur Verfügung zu stellen, so steht es dem Komitee frei, die Erträgnisse auch anderer Reichseinnahmen (direkte oder indirekte Steuern usw.) nach näherer Vereinbarung mit der Deutschen Regierung als Ergänzung zu beanspruchen.

Im übrigen sind dem Garantiekomitee hinsichtlich der Durchführung des Zahlungsplanes die wesentlichen Befugnisse der Reparationskommission übertragen. Es kann infolgedessen solche Maßnahmen ergreifen, die es zur zweckmäßigen Erledigung seiner Aufgabe für notwendig erachtet (vgl. insbesondere Artikel 241, 248 und § 12b der Anlage II des Versailler Vertrages).

Das Garantiekomitee wird von der sog. Reparationskommission in Paris eingesetzt, derart, daß außer Mitgliedern der alliierten und assoziierten Mächte, die schon in der Reparationskommission vertreten sind, noch 1 Vertreter der Vereinigten Staaten und höchstens 3 Vertreter anderer Staaten hinzukommen,

die durch Eskomtierung von Schuldverschreibungen für Reparation seitens ihrer Staatsangehörigen interessiert sind.

Die Reparationskommission besteht aus je 1 Vertreter [der Vereinigten Staaten,][1]) Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans, Belgiens und Südslawiens. An den Beratungen und Abstimmungen des Ausschusses sind meist nur 5 Delegierte dieser Mächte beteiligt. Die Vereinigten Staaten und die übrigen Großmächte mit Ausnahme Japans, also Großbritannien, Frankreich, Italien haben das volle Recht der Teilnahme, Belgien für gewöhnlich, wenn nicht ein Vertreter Japans oder Südslawiens zugezogen werden muß. Japans Vertreter soll nur zugezogen werden, wenn die Seeschäden (Art. 360 V. Fr.) in Frage stehen, Südslawiens Vertreter, wenn Fragen bezüglich Österreichs, Ungarns oder Bulgariens zur Erörterung stehen. Die Kosten dieser Einrichtungen und aller Zweigniederlassungen, welche die Reparationskommission in Deutschland einrichten kann, trägt das Deutsche Reich.

Die Hauptaufgaben der Reparationskommission sind:

a) Die Funktion als Zahl- und Empfangsstelle bei allen deutschen Sach- und Geldleistungen, wozu insbesondere das sog. Reparationskonto dient. Zahlungen an Deutschland wie z. B. der Gegenwert des Eigentums der Kohlengruben im Saarrevier (§ 5 der Anlage zum IV. Abschnitt des 3. Teils), der Überschuß aus der Verwaltung deutschen Staats- und Privateigentums in China, Siam, Ägypten, Marokko, Liberia (Art. 133, 137, 140, 144, 153) u. a. m. werden nicht Deutschland geleistet, sondern auf Reparationskonto gutgeschrieben.

b) Die regelmäßige wiederkehrende Prüfung der Zahlungsfähigkeit Deutschlands, insbesondere Feststellung ob die Steuern vorzugsweise der Reparation dienen sollen und ob der deutsche Steuerzahler mit mindestens ebenso schweren Lasten beschwert ist wie die Staatsbürger der alliierten und assoziierten Mächte.

c) Die Anwendung der sog. „Repressalienklausel", also im Falle des vorsätzlichen Verzugs der deutschen Leistungen die Anordnung von wirtschaftlichen und finanziellen Sperr- und Verwaltungsmaßregeln, überhaupt solche Maßnahmen, welche die genannten Regierungen als durch die Umstände geboten erachten (§ 18 der Anlage II zu Art. 233 V. Fr.).

d) Die Anforderung von Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen, welche das Reich zur Erfüllung der Reparationspflichten erlassen muß (Art. 241).

e) Der Aufschub oder Erlaß von Teilzahlungen.

Die juristische Natur der Reparationskommission (s. dazu Jemolo in Ri. di dir. int. XIII [1919] 433ff.). Diese ähnelt sehr jenen Verwaltungsgemeinschaften von Staaten, welche den Zweck haben durch Einsetzung internationaler Finanzkommissionen die Finanzen eines kreditschwachen Landes zu kontrollieren. Während aber diese Finanzkommissionen den Zweck verfolgen neben der Sicherstellung der Auslandsgläubiger die wirtschaftliche Erstarkung des betreuten Landes herbeizuführen, will die Reparationskommission nur die Interessen der Gläubigerstaaten sichern. Diese sind die „alliierten und assoziierten Mächte" des Friedensvertrages. Die hier in Frage kommende Verwaltungsgemeinschaft ist eine solche mit überstaatlicher Organisation. Das will (s. oben S. 265) sagen, daß kein in der Verwaltungsgemeinschaft befindlicher Staat der alliierten und assoziierten Mächte seine Staatspersönlichkeit und deren Willen allein im Rahmen der Kommission durchzusetzen vermag. Sie wird durch die Kommission absorbiert. Die Willensschlüsse der

[1]) die aber nach ihrem Friedensvertrag mit Deutschland (s. oben S. 230f.) nicht verpflichtet sind, mitzuwirken und Delegierte zu entsenden.

Kommission sind maßgebend. Praktisch hat das zur Folge, daß keiner der durch Kommission vertretenen Staaten seine Forderungen im direkten Verkehr mit dem deutschen Reich durchsetzen darf. Auch nicht durch seinen Austritt aus der Verwaltungsgemeinschaft vermöchte er dies. Nach § 2 der Anlage II, die oben zitiert ist, darf er wohl austreten, aber dann verliert er sein Recht, überhaupt die Forderungen gegen Deutschland geltend zu machen. Will er jedoch auf die Forderungen verzichten, so kann er entweder aus der Verwaltungsgemeinschaft austreten oder muß die Zuteilung der auf ihn entfallenden Quote durch die Reparationskommission abwarten und kann diese dann Deutschland restituieren[1]). Die Reparationskommission faßt ihre Beschlüsse für gewöhnlich mit Stimmenmehrheit. Nur für folgende Fragen ist Einstimmigkeit erforderlich (§ 13 III der zit. Anlage II):

α) Fragen, welche die Souveränität eines der alliierten und assoziierten Staaten oder den ganzen oder teilweisen Erlaß der Schuld oder der Verpflichtungen Deutschlands betreffen;

β) Fragen über die Behandlung der von Deutschland begebenen Schuldverschreibungen und die Art, wie diese ausgegeben werden (Zahlungsmodalitäten, Betrag u. a. m.).

γ) Fragen des Zahlungsaufschubs (Moratorium).

Im allgemeinen gilt der Willensschluß der Reparationskommission, nicht der der einzelstaatlichen Regierungen. Doch hat dies 3 besondere Schranken:

a[1]) Der Erlaß irgendeiner Zahlung kann nur durch besondere Ermächtigung der im Ausschuß vertretenen Regierungen stattfinden (Art. 234ff.).

b[1]) Die Notwendigkeit eines Appells an die einzelstaatlichen Regierungen, wenn sich unter den Delegierten der Reparationskommission eine Meinungsverschiedenheit über die Frage ergibt, ob eine bestimmte Angelegenheit zu denen gehört, zu deren Entscheidung Einstimmigkeit nötig ist. Sonst muß, wenn auch dann keine Einigung erzielt wird, der Schiedsspruch einer unparteiischen Persönlichkeit angegangen werden.

c[1]) Die Abänderung der Verfassung der Reparationskommission kann nur durch einstimmigen Beschluß der in der Kommission vertretenen Regierungen erfolgen (§ 22 der zit. Anlage).

Der Charakter der Verwaltungsgemeinschaft mit einem überstaatlichen Organ wird dadurch nicht gestört, daß § 21 der zit. Anlage bestimmt:

„Kein Mitglied des Ausschusses kann für eine Handlung oder Unterlassung im Rahmen seiner Amtspflichten zur Verantwortung gezogen werden, es sei denn von der Regierung, die es ernannt hat. Keine der alliierten und assoziierten Regierungen haftet für irgendeine andere Regierung."

[1]) Aus demselben Grunde ist aber auch jede Repressalienaktion eines einzelnen oder mehrerer Gläubigerstaaten auf Grund von § 18 cit. unzulässig. Denn die „Durchführung der gesamten Reparationen ist vollständig in die Hände der Reparationskommission gelegt. Keine der alliierten Mächte kann ihre Reparationsansprüche für sich allein gegen Deutschland geltend machen; jede muß sich vielmehr zu diesem Zwecke an die Reparationskommission wenden, die in ihren Beschlüssen an genaue Abstimmungsregeln gebunden ist. Wenn aber die einzelne Macht nicht unmittelbar Reparationsansprüche gegen Deutschland erheben kann, wenn die Reparationen vielmehr der Gesamtheit der beteiligten Mächte als solcher zustehen, muß das gleiche für die Anwendung aller Mittel gelten, die der Vertrag für die Durchsetzung der Reparationen vorsieht" (Reichskanzler Cuno in DrRT. Nr. 5555 ex 1920/22).

Der erste Satz ist nur eine Ausnahme, welche die Regel bestätigt. Denn wenn die Reparationskommission nur ein Agglomerat von Regierungsvertretern der Einzelstaaten und kein überstaatliches Organ wäre, dann brauchte dieser Satz überhaupt nicht aufgestellt zu werden, sondern würde sich von selbst verstehen. Der 2. Satz bedeutet m. E., daß Deutschland gegenüber die sonst vorhandene Einheitsfront der Allierten und Assoziierten dann nicht in Frage kommt, wenn es sich um Fragen der Haftung gegenüber Deutschland handelt. Auch diese Ausnahmen bestätigt die Regel: nämlich die Einheitsfront und damit, daß die Willenserklärung der Reparationskommission prinzipiell selbständig und unabhängig von dem Willen der einzelstaatlichen Regierungen sein soll.

Die Reparationskommission ist keine juristische Person, hat also kein eigenes Vermögen (das gilt trotz § 4 der Anlage III zu Abschnitt I Teil VIII). Dies wird durch die §§ 15 und 23 der Anlage II, §§ 5, 6 der Anlage III, § 5 der Anlage IV zum I. Abschnitt des VIII. Teils bestätigt. Vgl. auch Art. 260 II V. Fr.

Die Reparationskommission ist „an keine Gesetzgebung, keine bestimmten Gesetzbücher, auch nicht an besondere Vorschriften über die Untersuchung („auch nicht an besondere Beweisregeln" so der engl. Text) und das Verfahren gebunden; sie läßt sich von der Gerechtigkeit, der Billigkeit und von Treu und Glauben leiten."

Damit ist keineswegs positiv gesagt, daß diese Kommission sich ihr eigenes Recht schaffen könnte; sondern nur negativ, daß sie nicht dem Rechte ihres Aufenthaltsstaats (Frankreich oder Deutschland bei Zweigstellen) unterworfen ist. Dem Völkerrecht ist sie auf jeden Fall unterworfen.

Die Mitglieder der Reparationskommission und ihre anerkannten Vertreter haben „alle Rechte und die Unverletzlichkeit", welche die ordnungsmäßig beglaubigten diplomatischen Vertreter befreundeter Mächte (s. oben S. 88ff) in Deutschland genießen (Art. 240 I letzter Satz).

§ 30. Der Wirtschaftskrieg, seine Mittel und seine Beendigung.

Literatur: Garner a. a. O. I 56–261; II 299ff., 342ff.; Der Wirtschaftskrieg, hrsgg. v. Kgl. Institut für Seeverkehr und Weltwirtschaft, Jena 1912ff.; Scholz, Privateigentum im besetzten und unbesetzten Feindesland, Berlin 1919. G. I. Phillips in LQR. XXXVI (1920) 227ff.

I. Der Begriff des Wirtschaftskriegs.

In seiner berühmten Entscheidung vom 26. Oktober 1914 (RG. in ZS. 85, S. 376) sagte das Reichsgericht:

„Dem deutschen Völkerrechte liegt die Anschauung gewisser ausländischer Rechte fern, daß der Krieg unter möglichster wirtschaftlicher Schädigung der Angehörigen feindlicher Staaten zu führen ist, und daß diese daher in weitem Umfange der Wohltaten des gemeinen bürgerlichen Rechts zu berauben sind. Vielmehr gilt der Grundsatz, daß der Krieg nur gegen den feindlichen Staat als solchen und gegen dessen bewaffnete Macht geführt wird, und daß die Angehörigen des feindlichen Staates in bezug auf das bürgerliche Recht den Inländern in demselben Maße gleichgestellt sind, wie dies vor dem Kriege der Fall war, soweit nicht gesetzliche Ausnahmen bestehen, in allen Beziehungen."

Mit dieser Auffassung hat sich das oberste Gericht des deutschen Reichs die Auffassung Rousseaus vom Kriege zu eigen gemacht, die im 19. Jahrhundert die ältere Auffassung zurückdrängte, wonach die „Feinde", d. s. alle Angehörigen des feindlichen Staats oder die ihm durch Domizil zugehörigen Personen, jedes Rechts beraubt und bar seien, weshalb alle ihre Vermögensstücke, die bei ihnen gefunden würden, der Einziehung durch den Gegner unterliegen (Bynkershoek, Quaestiones juris publici I c. VII).

Nicht nur wird diese bei den Engländern und Nordamerikanern noch heute herrschende Auffassung von unserm obersten Gericht verworfen, sondern auch die von ihrer Staatspraxis beobachtete Haltung gegenüber dem „enemy alien", dem während des Krieges rechtlosen feindlichen Staatsangehörigen.

Rousseau hat zuerst den Gedanken bekämpft, daß der Krieg eine Bekämpfung der feindlichen Staatsangehörigen als solche sei und den Standpunkt vertreten, daß der Krieg nur zwischen Staaten und ihrer bewaffneten Macht geführt werden dürfe (vgl. dazu C. Hofer, L'influence de J. J. Rousseau sur le droit de la guerre, Genève 1916). Er sagt: „In dem Kriege, welcher eine Beziehung von Staat zu Staat ist („une relation d'Etat à Etat") sind die Staatsbürger nur in zufälliger Eigenschaft Feinde, und nicht als Menschen, nicht als Bürger, sondern bloß als Soldaten, nicht als Glieder ihrer Vaterlandes, sondern als dessen Verteidiger" (Contrat social I ch. IV).

Der Wirtschaftskrieg ist ein Krieg, der mit wirtschaftlichen Mitteln geführt wird gegen Bürger und durch Wohnsitz Zugehörige des feindlichen Staats in der Absicht, durch wirtschaftliche Schwächung jener auch diesen zu schwächen. Mag man diesen Krieg als „mittelalterlich" und „barbarisch" bezeichnen, so wird man doch zweierlei nicht leugnen können:

1. Daß bei der heutigen volkswirtschaftlichen Organisation der Staaten mit ihrer zielbewußten Eingliederung beinahe jeder erwachsenen Person in die militärische Organisation und bei der großen Kraftanstrengung der Gesamtheit, wie sie eben ein moderner Krieg darstellt, der Gedanke nicht zurückzuweisen ist, daß ein ungehinderter Handel mit dem Feinde, diesem immer neue Ressourcen schaffen kann. Wollten die Gerichte solchen Handelsgeschäften rechtliche Anerkennun gverschaffen, so hieße dies, wie ein englischer Richter sagte „mit Hilfe der Gerichte das Werk vernichten, das die Nation durch ihre Waffen verrichtet" [Zinc Corporation v. Hirsch 32 LTR. 7 (1914)].

2. Man wird ferner nicht anstehen dürfen zu sagen, daß heute der Wirtschaftskrieg durch die Völkerbundssatzung legalisiert ist (s. oben S. 295), was auch immer über seine Legalität während des Weltkriegs gesagt werden mag.

II. Die Mittel des Wirtschaftskriegs.

Es kommen hier Maßnahmen gegen die Person des feindlichen Staatsbürgers, Maßnahmen gegen das Privateigentum des Feindes und Maß-

nahmen gegen die Neutralen in Betracht, die wir im einzelnen betrachten wollen.

1. Maßnahmen gegen die Person des feindlichen Staatsbürgers.

Dazu gehören freilich nicht Internierungen und ähnliche Maßregeln, die den Zweck haben, dem feindlichen Staat waffenfähige Bürger vorzuenthalten, wie sie während des Weltkriges gehandhabt wurden (s. oben S. 295f.).

Freilich ist dies noch immer nicht zweifelsfrei. Art. 16 I der Völkerbundssatzung, der vom Wirtschaftsboykott handelt, spricht die Verpflichtung der Bundesglieder aus, „ihren Staatsbürgern jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staats zu untersagen". Der französische Text und ebenso der englische haben das Wort „nationaux" (engl. nationals). In der 18. Plenarsitzung der ersten Völkerbundsversammlung erklärte der Vertreter der Schweiz, Motta, daß das Wort ‚nationaux' an dieser Stelle gleichbedeutend sei mit „habitants". Daher brauche gegen Angehörige des rechtsbrüchigen Staats im Gebiet des boykottierenden Staats dieser letztere nichts zu unternehmen. Der Wirtschaftsboykott oder die Wirtschaftsblockade solle nur „jouer de sol à sol d'Etat à Etat, et non pas l'intérieur des Etats". Dem widersprach der Vertreter Englands, Lord Cecil, und in der Sitzung der 6. Kommission gab er als Ausdruck seiner persönlichen Meinung zu verstehen, daß der an dem Boykott teilnehmende Staat die Angehörigen des boykottierenden Staats, der sich auf seinem Territorium befänden, als Feinde überwachen müsse —, „daß sie ihren Landsleuten nicht helfen" könnten.

Jedenfalls sind aber alle Maßregeln hier zu nennen, welche gegen feindliche Handelsgesellschaften und -sozietäten gerichtet sind, welche im Gebiete der anderen Partei ihre wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Feindlich ist eine Gesellschaft schon dann, wenn der überwiegende Teil ihrer Mitglieder oder die Direktoren feindliche Staatsbürger sind[1]). Den feindlichen Staatsbürgern ist es ferner untersagt, sich an Generalversammlungen mit Stimmrecht zu beteiligen.

So sagte der Richter Pickford in dem Rechtsfall Robeson v. Premier Oil & Pipe Co. Ltd. im Mai 1915: „Die angesprochene Befugnis zu stimmen geschieht zu dem Zweck, um Kontrolle und Leitung oder einen großen Einfluß in der Gesellschaft zu erlangen, welche eine britische ist und großes Vermögen im Feindesland besitzt."

Zu den Maßnahmen gegen die Person des Feindes gehören auch diejenigen, welche ihm während des Kriegs als sog. enemy alien die unbeschränkte Befugnis absprechen, vor den Gerichten der anderen Partei Recht zu suchen.

Diese von den meisten kriegführenden Staaten, ausgenommen Deutschland, gehandhabte Maßregel stand im Widerspruch zu der Norm des Art. 23g des IV. Haager Abkommens von 1907, wodurch namentlich untersagt wurde:

„die Aufhebung oder zeitliche Außerkraftsetzung der Rechte und Forde-

[1]) Sog. Kontrolltheorie. Das Domizil einer Gesellschaft ist der Platz, wo „the brain which controls the operations" (sc. of the company), s. die von E. Schuster in Grotius Society II [1917] p. 70 angeführten Rechtsfälle.

rungen von Angehörigen der Gegenpartei oder die Ausschließung ihrer Klagbarkeit".

Dieser Satz wurde auf den Antrag des Deutschen Reichs (v. Gündell, Göppert) angenommen, ohne Englands Widerspruch hervorzurufen. Der nachträgliche Einspruch, den England auf Anfrage von Professor Oppenheim 1911 dagegen erhob, daß nun die ganze angelsächsische enemy-alien-Doctrin zu Grabe getragen würde, kann an jener Tatsache nichts ändern. Allerdings war das ganze IV. Haager Abkommen wegen der „Allbeteiligungsklausel" während des Weltkriegs nicht wirksam. Über das Verbot, Staatsschulden und deren Zinsen an feindliche Staatsbürger zu zahlen, wie es entgegen Art. 23b dess. IV. Haager Abkommens von allen Kriegführenden erlassen wurde: s. W. Kaufmann, Kriegführende Staaten als Schuldner und Gläubiger feindlicher Staatsangehöriger, Berlin 1915 S. 14ff.

2. Maßregeln gegen das feindliche Privateigentum.

α) Zunächst ist hier die Zwangsverwaltung zu nennen. Man muß hier die bloße Beaufsichtigung der feindlichen Bürgern gehörigen Unternehmungen von der eigentlichen Zwangsverwaltung unterscheiden. An einer bloßen Beaufsichtigung ließ sich im Anfange des Weltkrieges Deutschland genügen. Die Beaufsichtigung will bloß verhindern, daß die feindlichen Staatsbürgern gehörenden Unternehmungen in einer dem Nationalinteresse des Belegenheitsstaates widerstreitenden Weise betrieben werden.

Viel intensiver ist die Zwangsverwaltung, die England, vorbildlich für die übrigen Feindesstaaten, ausgebildet hat. Zwei Institutionen dienten besonders hierzu: der sog. Custodian und der eigentliche Zwangsverwalter (controller). Der erste, dessen Kompetenz sich über ganz England erstreckte (für Schottland und Irland war ein anderer Custodian bestellt), war gewissermaßen Treuhänder für das gesamte dem feindlichen Privatbürger gehörige Vermögen. Keine Zwangsvollstreckung gegen dieses Vermögen war zugelassen, nur der Custodian war berechtigt Zahlungen an britische Gläubiger aus diesem Vermögen zu zahlen. Alle Schuldsummen, die Engländer den feindlichen Staatsbürgern zu zahlen hatten, mußten an den Custodian gezahlt werden. Der Controller war eine für eine Unternehmung feindlicher Staatsbürger bestellte Amtsperson, die entweder den Betrieb der Unternehmung, wenn solche im öffentlichen Interesse gelegen war, zu überwachen, oder das Unternehmen zu liquidieren hatte.

β) Die Behandlung des Marken- und Musterschutzes sowie des Autorrechts, das den feindlichen Staatsbürgern zusteht, erfährt einer besondere Behandlung. Der Wirtschaftskrieg läßt auch solche Rechte entweder untergehen oder suspendiert sie. Eine Ausnahme besteht nur für jene Rechte, deren Betätigung im volkswirtschaftlichen Interesse des Belegenheitsstaates liegt. In diesem Fall findet die Übertragung der Ausübung an Staatsbürger des Belegenheitsstaates gegen Entgelt statt. Dieses fließt in die Hände des Custodian.

Deutschland ging in der Liberalität gegen feindliche Staatsbürger in dieser Hinsicht allen anderen Staaten voran. Im Oktober 1914 hatte das Reichsgericht

den Fall zu entscheiden, ob ein Franzose, der um die Erteilung eines Patents vor Kriegsausbruch nachgesucht hatte, ein Recht auf Erteilung desselben (nach Art. 4 der Pariser Konvention von 1883) auch während des Krieges hätte. Das Reichsgericht entschied für den Franzosen mit der Begründung, die wir oben zu Beginn dieses Paragraphen angeführt haben.

γ) Das Verbot des Handels mit dem Feinde (trading with the enemy). Dieses im englischen Common law schon seit dem Mittelalter ausgebildete Recht untersagt jeden Verkehr kommerzieller Art mit dem Feinde (besonders scharf hervorgehoben im Jahre 1799 durch den englischen Prisenrichter Lord Stowell [im Rechtsfall „Hoop"]). Auch in den Vereinigten Staaten gilt dieses Verbot und wurde von Frankreich während des Weltkriegs mitgemacht.

Das Verbot wurde während des Weltkriegs auf allen Verkehr, nicht bloß den kommerzieller Art, ausgedehnt.

Im Panariellos-Fall (s. dazu Mendelssohn-Bartholdy, Der Kriegsbegriff des englischen Rechts, Erläuterungen zum Fall Panariellos, Mannheim 1915) sagte der Prisenrichter Evans: „Die folgenden Grundsätze können nach meiner Meinung als feststehend gelten. Erstens, wenn Krieg ausbricht zwischen Staaten, so wird aller kommerzieller Verkehr zwischen den Bürgern der Kriegführenden ipso facto rechtswidrig, es wäre denn, daß er ausdrücklich erlaubt oder lizenziert wird vom Staatshaupte. Wo der Verkehr kommerzieller Natur ist, heißt er gewöhnlich „trading with the enemy". Dieser Grundsatz ist auch wahr, wie ich glaube, in allen seinen Hauptpunkten für einen Verkehr, den man eigentlich nur ungenau kommerziell nennen kann."

Die feindliche Eigenschaft erlangt man nach jener angelsächsischen Doktrin und Praxis schon durch Domizil im feindlichen Staate. Nicht Staatsangehörigkeit ist entscheidend. Auch Engländer, die sich in feindlichen Staaten zwecks geschäftlicher Absicht dauernd aufhalten, gelten dem Engländer als Feinde in diesem Sinne. Umgekehrt müßte man daraus abnehmen, daß Staatsbürger des Feindes, wenn sie sich in England oder in einem Neutralstaat dauernd aufhalten, nicht Feinde sind. Diese Konsequenz wird aber nicht gezogen. Sie gelten als Feinde (s. weiter unter III).

Eine besondere Folgerung aus dem Verbot des Handels mit dem Feinde ergibt sich rücksichtlich der Behandlung von Verträgen, die mit dem feindlichen Staatsbürger bereits abgeschlossen sind — denn daß der Neuabschluß von Verträgen unter das Verbot fällt, ist klar. Bezüglich der sog. Vorkriegsverträge gelten folgende Grundsätze[1]). An sich beendigt der Krieg nicht ipso jure solche Verträge, sondern suspendiert bloß die Vertragsrechte der Parteien bis zum Kriegsende. Der britische Staatsbürger kann die Erfüllung der Verträge erzwingen, wenn ihm englische Gerichte hierbei helfen können und das gleiche steht auch dem feindlichen Ausländer zu, wenn er zum Aufenthalt in England lizen-

[1]) Vgl. dazu außer den oben zu § 30 genannten Schriftstellern jetzt noch besonders E. Wolff, Die Haftung aus Vorkriegsverträgen nach dem Vertrage von Versailles, Kiel 1922.

ziert ist. Verträge hingegen, deren Erfüllung zweifellos selbst verbotenen Handel mit dem Feinde darstellt oder dem Vorteil des Kriegsgegners dienen kann, sind nicht bloß suspendiert, sondern aufgehoben. Dasselbe gilt von Verträgen, für deren Bestand gewisse Zeitgrenzen essentiell sind oder wo die Parteien bei Kriegsende nicht mehr auf dem Fuße der für Verträge begriffsnotwendigen Gleichheit stehen würden.

III. Die den Neutralen auferlegten Lasten.

Sie erscheinen in dreifacher Form:

1. als Rationierung der überseeischen Zufuhr,
2. als „Schwarze Listen",
3. als Überwachungsgesellschaften.

Die Rationierung der überseeischen Zufuhr für Neutrale erscheint, wenn einmal der Wirtschaftskrieg zugelassen ist, notwendig, um zu verhindern, daß der Feind auf dem Umweg über das neutrale Ausland, alle jene Rohstoffe u. a. m. erhalte, welche ihm durch Wirtschaftsblockade und -boykott vorenthalten werden sollen. Um aber die Neutralen selbst nicht Mangel leiden zu lassen, wird die Statistik der Vorkriegsjahre herangezogen: sie soll feststellen, was der normale Verbrauch des Landes an Gegenständen der in Frage stehenden Zufuhr war. Hält sich der neutrale Handel innerhalb dieser Schranke, so ist er aller Beschwerlichkeiten und Gefahren überhoben, die ihm der Begriff der Wirtschaftsblockade bringt.

Die „Schwarzen Listen" haben zuerst England und nach seinem Vorbilde auch andere Staaten insbesondere die Vereinigten Staaten durchgeführt, welche dagegen, solange sie neutral waren, entschiedenen Einspruch erhoben hatten. Diese Listen geben die Namen derjenigen Personen und Firmen an, welche im neutralen Auslande ihr Geschäft betreiben, aber in Verdacht stehen, den Handel mit dem Feinde zu begünstigen oder sogar unter dem Einfluß des feindlichen Kapitals zu stehen. Durch Gesetz wird nur den eigenen Staatsbürgern verboten, mit solchen Firmen und Personen im neutralen Auslande Handel zu treiben.

Ein englisches Gesetz vom 23. Dezember 1915 ermächtigte die Regierung allen in Großbritannien und Irland wohnenden Personen den Handel zu verbieten mit „Personen oder Körperschaften, auch wenn sie nicht im feindlichen Gebiet wohnen oder dort ihre Geschäft betreiben, immer dann, wenn aus den Gründen feindlicher Nationalität oder der Sozietät mit dem Feinde dies der Regierung angemessen scheint". Die dem Gesetze angefügte Liste der so gebannten Personen und Körperschaften konnte nach Beschluß des Staatsrats erweitert oder gekürzt werden (vgl. zu Frage besonders de Montmorency in Grotius Society III [1918] 27ff. und Garner a. a. O.). Dadurch war der dem englischen Recht allein zugrunde liegende Begriff des wirtschaftlichen Feindes auf Grund des Domizils in den des Feindes auf Grund der Staatsangehörigkeit verwandelt. Etwa 1500 Personen und Firmen erschienen auf der „Schwarzen Liste". Den Vereinigten Staaten, die, solange sie neutral waren, dagegen protestierten, wurde gesagt, England übe nur seine Territorialgewalt zur Gesetzgebung über Engländer und in England wohnenden Personen aus. Formal war England im Rechte.

Von besonderer Bedeutung sind neutrale Überwachungsgesellschaften. Unter der ausdrücklichen oder wenigstens stillschweigenden Billigung des neutralen Staats bilden sich in seinem Innern Treuhandgesellschaften, welche der einen kriegführenden Partei gegenüber die Verpflichtung übernehmen, dafür zu sorgen, daß von der überseeischen Warenzufuhr ins neutrale Gebiet die andere kriegführende Partei oder ihre Bürger nichts erhalten würden. In Dänemark übernahm diese Funktion die Kaufmannsgilde, in Schweden weigerte man sich, eine solche Überwachungsgesellschaft zuzulassen. Voll ausgebildet war das System in Holland und in der Schweiz.

Die Société suisse de surveillance économique war ein Mittel, wodurch der Vierverband, insbesondere die Engländer und Franzosen, die neutrale Schweiz in ihrem Handel und Wandel beaufsichtigten. Die Beaufsichtigung bestand in folgendem System: Die SSS. setzte sich als Verein aus einer beschränkten Anzahl von Mitgliedern zusammen, die Schweizer Bürger sein mußten und die der Bundesrat der Schweiz bezeichnete. Die Mitglieder, also Schweizer Firmen, sollten — soweit es angeht — zu Syndikaten zusammengruppiert werden. Der Vereinsvorstand und die Syndikatsvorstände, in deren Händen die Leitung und Verwaltung des Vereins ruhte, wurden auf Vorschlag der Alliierten (des Vierverbandes) vom Bundesrat der Schweiz bezeichnet. Der den Mitgliedern des Vereins gewährte Vorteil bestand darin, daß sie unter der Adresse der SSS. Waren vom Auslande beziehen, an Bord nahmen und unbehindert nach der Schweiz befördern lassen konnten, ohne eine Prisennahme zu befürchten. Dafür übte der Vierverband nicht bloß eine ausgedehnte Kontrolle über die Verwendung der Waren aus, sondern bestimmte auch, welche Ein- und Ausfuhrverbote die Schweizer Regierung zu erlassen hatte. Die Waren, mit denen die Schweiz Handel und Industrie trieb, zerfielen nämlich in drei Gruppen. Die Hauptgruppe bilden die sogenannten kontingentierten Waren, die in einer Liste aufgezählt sind. Der Vierverband bestimmt vierteljährlich für diese Waren die Höchstmengen nach dem Durchschnitt der Einfuhr normaler Jahre. Ausnahmen von dieser Kontingentierung bedurften besonderer Begründung. Dadurch wurde die Einfuhrfreiheit der Schweiz, ihre völkerrechtliche Handelsunabhängigkeit wesentlich eingeengt. Unter den kontingentierten Waren befanden sich auf einer besonderen Liste die „besonders überbundenen" Waren, wie Kupfer, Kautschuk, Mineralöle, Wolle, Weißblech u. a. m. Diese Waren durften nur durch die SSS. vom Auslande bezogen werden. Wurden sie ohne ihre Vermittlung nach der Schweiz gebracht, so hatte der Schweizer Bundesrat dafür zu sorgen, daß sie der SSS. zum Verkaufe an die Syndikate überwiesen oder für Rechnung der Warenempfänger bis zum Kriegsabschluß auf Lager gestellt wurden. Man sieht, welch große Rolle die Syndikate der SSS. in dem Prozesse der Vertrustung spielten. Damit die Vorschrift der „besonders überbundenen" Waren nicht umgangen würde, konnten die Regierungen des Vierverbandes verlangen, daß für nicht syndizierte Interessentengruppen Einzelmandatare ernannt wurden, welche die Funktionen der Syndikatsvorstände ausübten. Übte so der Vierverband eine Kontrolle der schweizerischen Einfuhr aus, so betätigte er sie auch für die Ausfuhr. Die besonders überbundenen Waren durften nämlich im Rohzustand oder nach Verarbeitung nur in neutrales Ausland weitergeführt werden, wobei die SSS. dafür bürgen mußte, daß sie auch nur in diesem neutralen Auslande zur Verwendung gelangen. Die dritte Gruppe von Waren waren diejenigen, welche einen „nationalen Charakter" hatten, also ent-

weder bodenständige schweizerische Produkte waren oder in der Hauptsache als schweizerische Produkte galten, wenngleich die dazu erforderlichen Rohstoffe aus dem für die Alliierten feindlichen Auslande bezogen wurden. Nur diese Waren von „nationalem Charakter", nicht aber die kontingentierten Waren durften als „Kompensationsobjekte" mit dem dem Vierverband feindlichen Auslande (also den Zentralmächten) ausgetauscht werden. Die Schweiz brauchte nämlich Waren, die sie nicht bloß vom Vierverband oder überhaupt nicht vom Vierverband beziehen konnte, wie z. B. Kohle, Farbstoffe u. a. m. Die Zentralmächte verlangten als Kompensation für diese Einfuhr in die Schweiz die Ausfuhr anderer von ihnen benötigter Waren. Nach den Anordnungen des Vierverbandes durften die kontingentierten Waren grundsätzlich nicht als Ausfuhrkompensation verwendet werden. Nur in Ausnahmefällen gewährten die Verbündeten des Vierverbandes die Erlaubnis. Die Schweizer Regierung mußte sich daran halten und durfte die bestehenden Ausfuhrverbote nur für die Waren von „nationalem Charakter" aufheben, wenn es sich um die von den Zentralmächten gewünschte Kompensation handelte. Eine schärfere Beschränkung der Ausfuhrfreiheit eines Staats kann man sich nicht gut vorstellen. Im Rahmen des Völkerrechts konnte nur eine Kontrolle über die aus dem Vierverbande eingeführten Ware liegen. Die SSS. war aber eine öffentliche Anstalt mit Monopolstellung, die dem Vierverband meist monatlich durch Statistik und Berichte darüber Aufschluß zu geben hatte, wie sich die Warenbewegung innerhalb der drei Warengattungen (kontingentierte Waren, besonders überbundene und Kompensationswaren) entwickelte, und der schweizerische Bundesrat hatte im Sinne der daraufhin ergehenden Anordnungen des Vierverbandes seine Ein- und Ausfuhr zu regulieren.

Die Nederlandsch Overzee-Trust-Maatschapij war am 26. Dezember 1914 in London durch Abkommen zwischen den Vertretern der NOT. und der britischen Regierung gegründet, welches die Wirksamkeit jener Privatgesellschaft zur Kontrolle der über See eingeführten Waren und die Verhinderung, daß sie nach Deutschland weiter ausgeführt werden, zum Inhalt hatte. Die niederländische Regierung übernahm zwar die Versicherung, daß den niederländischen Kontrahenten Vertrauen geschenkt werden könnte, aber sie weigerte sich, direkte Garantien auf sich zu nehmen, weil sie solche für unvereinbar hielt mit der dauernden Instandhaltung ihrer eigenen Neutralität. Sie lebte damals der Anschauung, daß es vollständig genüge, wenn die NOT. als Privatgesellschaft eingerichtet würde. Man hatte auch das Gefühl, daß, wenn die ganze Last der Kontrolle der Wiederausfuhr auf private Schultern abgesetzt würde, der niederländischen Regierung niemals ein Vorwurf wegen parteiischer Handhabung der Neutralität gemacht werden könnte. Die niederländische Regierung hatte durch diese Art der Distanzierung von der NOT. einen Standpunkt eingenommen, der verschieden war von dem anderer neutraler Staaten in gleicher Lage. Besonders von dem Schweizer Standpunkt. Die SSS. war keine Privatgesellschaft. Der Aufsichtsrat wurde zwar im Einverständnis mit der Entente, aber doch immer vom Schweizer Bundesrat ernannt. Der Schweizer Bundesrat vertrat auch die SSS. im Verhältnis zum Ausland. Er schloß mit beiden Kriegsparteien Abkommen, welche namentlich die Frage betreffen, ob diese oder jene Waren aufsichtsfrei bleiben sollen. Er regelte schließlich die Verteilung der eingeführten Waren im Inlande. Ganz anders die NOT.! Sie war eine Privatgesellschaft und leitete, trotzdem sie es war, die Verteilung der eingeführten Waren. Allerdings gab es hier keine scharf begrenzte Liste der NOT., keine Waren, wie in der Schweiz für die SSS. Die NOT. schloß nicht durch Vermittlung ihrer Regierung, sondern selbst mit der britischen Regierung Verträge. Trotzdem sie eine Privat-

gesellschaft war, hatte sie doch wichtige tatsächliche Befugnisse, unter anderem sorgte sie dafür, daß die holländischen Kaufleute und Fabrikanten den englischen Agenten ihre Bücher vorlegen. Wer's nicht tat, den versah die NOT. nicht mit überseeischen Waren. Dagegen, daß die Mitglieder der NOT. nicht dennoch nach Deutschland verbotswidrige Waren einführten, sorgte eine Kaution in Geld, welche verfiel, wenn die Zufuhr in das Gebiet der Zentralmächte dennoch stattfand. Auch die holländische Regierung verlieh der NOT. ein gewisses offizielles Ansehen, obwohl sie bloß als Privatgesellschaft eingerichtet war. Einige Zeit nach deren Entstehung gab sie den Grenzbeamten den Befehl, daß Waren, die die NOT.-Banderole an sich trügen, nicht nach Deutschland oder Belgien ausgeführt werden dürften. So entwickelte sich die NOT. als eine Art offizielle Körperschaft im Dienst der Entente. Dieser tatsächlichen Lage trug auch die Rechtssprechung des Deutschen Oberprisengerichts Rechnung, indem sie die NOT. nicht als Gesellschaft auffaßte, um den eigenen Machtbereich und Einfluß auf die Güterbewegung zu erweitern, sondern vielmehr nur als eine Privatgesellschaft, die „— gleichviel ob mit innerem Widerstreben — dem ausländischen Staate eine Handhabe schafft, auf der dieser seine Macht über den holländischen Import zur Geltung bringen kann." (Rechtsfall Lipsius in Entsch. des OPG. Nr. 86 in „Lestris" Nr. 90.) Daher unter Umständen (nicht immer!) Zufuhr durch die NOT. mit Zufuhr ins feindliche Land gleichsetzte.

IV. Die Beendigung des Wirtschaftskriegs.

Für diese sollten folgende schon von Bynkershoek (Quaestiones juris publici I c. VII) angedeuteten Grundsätze maßgebend sein:

1. Der Grundsatz der prinzipiellen Unantastbarkeit der bereits getroffenen Kriegswirtschaftsmaßnahmen. Sie sollen auch nach Beendigung des Wirtschaftskriegs nicht umgestoßen werden dürfen.

Diesen Grundsatz formuliert Bynkershoek, wie folgt: „Quod dixi de actionibus recte publicandis, ita demum obtinet, si, quod subditi nostris hostibus nostris debent, Princeps a subditis suis revera exegerit. Si exegerit, recte solutum est . . .".

2. Das Verbot der wirtschaftlichen Nachkriegsmaßnahmen. Es ist unzulässig nach Beendigung des Krieges den Wirtschaftskrieg noch weiter zu führen. Denn dieser ist nur ein Mittel des Krieges zur politischen Niederzwingung des Feindes. Ihn nach dem Kriege noch weiter schädigen zu wollen ist deshalb ebenso sinnlos, wie rechtswidrig.

3. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit. „In jure belli quod quis sibi sumit, hostibus quoque tribuendum est", sagt Bynkershoek. Wenn eine Maßregel zur Beendigung des Wirtschaftskriegs getroffen wird, soll sie allen Kriegsparteien gleichmäßig zum Vorteil sein.

4. Das Gebot des grundsätzlichen Wiederauflebens aller durch den Krieg gestörten und durch wirtschaftliche Maßregeln nicht vernichteten Rechtsbeziehungen zwischen den früher feindlichen Staatsangehörigen.

Den 4. Grundsatz formuliert Bynkershoek a. a. O. folgendermaßen:

„Nomina igitur, non exacta, tempore belli quodammodo intermori videntur, sed per pacem, genere quodam postliminii, ad priorem dominum reverti. Secundum haec inter gentes fere convenit, ut nominibus bello publicatis, pace deinde facta, exacte censentur perisse, et maneant extincta non autem exacta reviviscant, et restituuntur veris creditoribus."

Von den oben angeführten Grundsätzen weichen die Bestimmungen des Versailler Vertrages in mehrfacher Hinsicht ab[1]).

Der Grundsatz der Unantastbarkeit der bereits getroffenen Kriegsmaßnahme (Art. 297 lit d. und § 1 der zugehörigen Anlagen) wird anerkannt, jedoch sind von ihm folgende Ausnahmen zugelassen:

a) bezüglich der von Deutschland in dem mit Krieg überzogenen oder besetzten Gebieten getroffenen Maßnahmen,

b) bezüglich der von Deutschland oder von den deutschen Behörden nach dem 11. November 1918 getroffenen Maßnahmen,

c) bezüglich jener von Deutschland getroffenen Maßnahmen, die Eigentumsrechten Eintrag tun, welche von Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte in gutem Glauben und zu gerechtem Preise vorher gemäß den Rechten des Ortes der belegenen Sache erworben worden sind.

Das Verbot der Nachkriegsmaßnahmen ist nicht beachtet. Solche Nachkriegsmaßnahmen sind:

a) der Vorbehalt des künftigen Erlasses von kriegswirtschaftlichen Zwangslizenzen (s. oben S. 378) für die Ausübung und Beschränkung der im Zeitpunkte des Inkrafttretens des Friedens bestehenden Schutzrechte (Urheberrecht, Marken- und Musterschutz) deutscher Staatsangehöriger (Art. 306 V, VI, Art. 307 II Satz 2, Art. 31 D II).

b) Der Vorbehalt des Rechtes der Alliierten und Assoziierten „alle den deutschen Staatsangehörigen oder den von ihnen abhängigen Gesellschaften bei Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags gehörenden Güter, Rechte und Interessen innerhalb der alliierten und assoziierten Gebiete, Kolonien, Besitzungen und Protektorate, einschließlich der Gebiete, die ihnen durch den gegenwärtigen Vertrag abgetreten werden, zurückzubehalten und zu liquidieren“ (Art. 297b). Die Entschädigung der so durch Nachkriegsmaßnahmen getroffenen Deutschen liegt Deutschland ob.

Das Gebot der Gegenseitigkeit ist im Versailler Vertrag gründlich mißachtet durch:

a) die Aufrechterhaltung aller in alliierten und assoziierten Gebieten gegen deutsche Schutzrechte verfügten Kriegsmaßnahmen, ohne Einspruchsrecht und ohne Entschädigung, während die entsprechenden deutschen Kriegsmaßnahmen unter Gewährung eines Schadensersatzanspruchs aufgehoben werden (Art. 306 II—IV, VIf., Art. 307 II Satz 2, Art. 309 II u. f., Art. 310 II),

b) die Fortsetzung aller bei Friedensschluß in Ausführung begriffenen Kriegsmaßnahmen gegen deutsches Eigentum in den alliierten und assoziierten Gebieten zum Zweck der Liquidation, während Deutschland noch nicht abgeschlossene Liquidationen sofort einzustellen hat (Art. 297a),

c) den nur den Staatsangehörigen der Alliierten und Assoziierten gewährten Anspruch auf Entschädigung für alle Nachteile, die ihren Gütern, Rechten und Interessen auf deutschem Gebiete durch deutsche Kriegsmaßnahmen (seit 1. August 1914) zugefügt sind. Darüber entscheiden die zwischen den einzelnen Alliierten und Assoziierten mit Deutschland verabredeten gemischten Schiedsgerichte (Art. 297e s. weiter unten). Ist von Deutschland liquidiertes Eigen-

[1]) Vgl. dazu: Gidel et Barrault, Le Traité de Paix avec l'Allemagne et les intérêts privés, Paris 1921; Isay, Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag, Berlin 1919; Vorveröffentlichung aus dem Komm. zum Friedensvertrag, herausg. v. Schücking. Die Beiträge Nr. 4, 5, 7 von Osterrieth, Bruck und E. Wolff.

tum der früher feindlichen Staatsangehörigen in natura restituierbar, so hat es Deutschland auf Anforderung des Berechtigten lastenfrei wiederzuerstatten (Art. 297f.). Wenn nicht vorhanden, so kann durch Vermittlung der Ausgleichsämter (s. weiter unten) eine private Abmachung dahin getroffen werden, daß ein gleichwertiger Gegenstand als Ersatz hingegeben wird (Art. 297f.). Der Anspruch auf Wiederersatz in natura steht nur den Angehörigen jener Länder zu, in deren Gebiet keine Gesetze zwecks allgemeiner Liquidation des feindlichen Eigentums während des Krieges vorhanden waren (z. B. Frankreich: Art. 297g).

Der Grundsatz der Wiederherstellung der durch den Krieg gestörten Rechtsbeziehungen der Privaten ist nur teilweise verwirklicht. Denn im allgemeinen sind Verträge für aufgehoben erklärt vom Tage an, wo die Vertragsteile „Feinde" im Sinne der anglo-amerikanischen Doktrin wurden (Art. 299 I Satz 1). Eine Ausnahme besteht nur zugunsten gewisser Gattungen von Versicherungsverträgen (Art. 303 Anlage §§ 8ff.), vor allem aber für Schulden und andere Geldverpflichtungen (Art. 296 und Anlage). Diese bleiben aufrecht. Nur unterliegen sie einem besonderen Ausgleichsverfahren durch Vermittlung sog. Prüfungs- und Ausgleichsämter, welche jeder Staat für sein Gebiet errichtet. Zahlungen zwecks Ausgleichs sind nur zwischen den Ausgleichsämtern, die danach in Gläubiger- und Schuldnerämter zerfallen, zulässig. Die Forderungen, die zum Ausgleich gelangen, sind:

a) alle vor Kriegsausbruch fällig gewordenen Schulden der beiderseitigen Staatsangehörigen, die in den Staaten, denen sie zugehören, auch wohnen;

b) während des Kriegs fällig gewordene, jedoch wegen Unterbrechung des Zahlungsverkehrs nicht erfüllten Forderungen;

c) Zahlungen zur Verzinsung und Tilgung von Staatsanleihen, nicht aber die Erlöse aus der Liquidation des deutschen Auslandseigentums. Jeder der am Ausgleichsverfahren beteiligten Staaten haftet für die ausgleichspflichtigen Forderungen seiner Staatsangehörigen, es wäre denn daß Zahlungsunfähigkeit des Schuldners vor Kriegsausbruch eingetreten war, oder daß nach der Gesetzgebung des Landes des Schuldners die Schuld im Zeitpunkt der Kriegserklärung verjährt war (vgl. dazu E. Rabel, in Abhandlungen zum FV. Heft 4 S. 8ff.).

Werden die im Ausgleichsverfahren geltend[1]) gemachten Forderungen von der Gegenseite bestritten, so hat nicht irgendein Ausgleichsamt zu entscheiden, sondern entweder ein Schiedsgericht, wenn die Parteien zustimmen, oder sonst der sog. „Gemischte Schiedsgerichtshof". Doch kann auf Ansuchen des Gläubigeramts der Fall auch der Rechtssprechung der ordentlichen Gerichte des Schuldners unterbreitet werden (§ 16 der Anlage zu Art. 296).

Der sog. „Gemischte Schiedsgerichtshof" (nach Art. 304, Art. 305). Für die Rechtsfrage der Entschädigung, welche das Reich an ehemals feindliche Staatsbürger für die durch wirtschaftliche Kriegsmaßnahmen entstandenen Schäden zu leisten hat, für alle Fragen, welche sich aus der Aufhebung oder Aufrechterhaltung der Verträge ergeben, und für alle Rechtsfragen aus im Ausgleichsverfahren bestrittenen Forderungen ist ein Gerichtshof zuständig, welchen Deutschland mit jeder alliierten und assoziierten Macht gemeinschaftlich einzurichten hat. Jeder Schiedsgerichtshof besteht aus 3 Mitgliedern. Jede der beteiligten Regierungen ernennt ein Mitglied (also in dem deutsch-französisch gemischten Schiedsgerichtshof, Deutschland und Frankreich je 1 Mitglied). Der Vorsitzende

[1]) Durch Anmeldung des Gläubigers bei seinem Ausgleichsamt, das hierdurch zum „Gläubigeramt" wird.

muß Angehöriger eines im Kriege neutral gebliebenen Staates sein. Er wird durch Vereinbarung der beteiligten Regierungen bestellt. Kommt eine Einigung nicht zustande, so bestellt der Völkerbundsrat den Vorsitzenden.

IV. Abschnitt: Völkerrechtsdelikte.

§ 31. Das völkerrechtliche Delikt und die völkerrechtliche Haftung des Staats.

Literatur: Hall § 65; Hershey Nr. 150–157; Liszt § 24; Ullmann § 39; Oppenheim § 148ff.; Triepel, Völkerr. und Landesrecht 324ff.; Anzilotti, Teoria generale della responsabilità dello stato nel dir. int. Florenz 1902; Derselbe in RGDIP. XIII (1906) 5ff., 285ff.; Goebel in AJIL. VIII (1914) 802ff.; Schoen, Die völkerr. Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen, Breslau 1917; Borchard, Diplomatic Protection of Citizens abroad, New York 1915, §§ 73–130; Strupp, Das völkerrechtliche Delikt 1920 (Handbuch des Völkerrechts herausg. v. Stier-Somlo 3, 2); Zitelmann, Der Canevaro-Streitfall in dem Werk vom Haag I, 3 (1914) S. 167ff.

I. Allgemeine Begriffe.

Das Völkerrechtsdelikt ist eine völkerrechtswidrige, schuldhafte Handlung, begangen durch einen Staatsbürger oder ein Staatsorgan, welche einen ausländischen Staatsbürger oder Staat schädigt und den eigenen Staat haftbar macht.

Die Handlung muß:

1. völkerrechtswidrig sein. Das Völkerrecht muß verletzt sein, nicht etwa bloß die nationale Rechtsordnung.

Hierher gehören jene Fälle, in denen die Beleidigungen und Angriffe gegen fremde Staatshäupter, die durch die innerstaatliche Strafrechtsordnung unter Strafe gestellt sind, vom Begehungsstaate nicht gestraft werden. Diese Nichtbestrafung ist zweifellos ein Völkerrechtsdelikt. Denn eine solche Handlung, durch welche ein ausländisches Staatshaupt beleidigt oder angegriffen wird, stellt sich als eine Verletzung der Ehre des Auslandsstaats dar (Schoen a. a. O. 71). Auch wenn die innerstaatliche Strafrechtsordnung solche Angriffe nicht unter Strafe stellt, ist doch das Völkerrechtsdelikt gegeben. Deshalb forderte Frankreich aus Anlaß des Orsiniattentats (Orsini war der Anstifter eines Attentats, das den französischen Kaiser Napoleon III. 1858 durch Dynamit treffen sollte und auf englischem Boden ausgeheckt war) mit Recht von England, daß es sein Recht verbessere, welches solche „conspiracy to murder" nur als leichtes Vergehen behandelte. Die Bill, die solche Verbesserung herbeiführen sollte, fiel aber im Unterhause (Hans. Deb. 148 [1858] p. 933ff., 979ff., 1741ff.).

Auch Verletzung der sog. comitas gentium (s. oben S. 10) ist kein Völkerrechtsdelikt.

2. Die Handlung muß schuldhaft sein.

So sagt schon Grotius (l. II. c. XVII § 21): quis in culpa non est, natura ad nihil tenetur.

Freilich muß die ‚Schuld' im völkerrechtlichen, nicht im Sinne einer partikulären staatsrechtlichen Ordnung verstanden werden. Solch völkerrechtliche Schuld ist gegeben, wenn der Staat bei Auswahl der

Beamten und Organe, die den anderen Staat oder dessen Bürger schädigen, nicht sorgfältig vorgegangen ist oder wenn er nicht alle Vorbeugungsmaßregeln ergriffen hat, um zu verhindern, daß eine ihm zugehörige Privatperson den Auslandsstaat schädige. Es gilt also das Prinzip der Schuldhaftung, nicht das der Erfolgshaftung.

Die Notwendigkeit, daß eine schuldhafte Handlung zur Konstituierung des Völkerrechtsdelikts vorliege, bestreitet Anzilotti (a. a. O. 290). Schoen (a. a. O. 62) fordert eine Schuld als Voraussetzung der Haftung des Staats nur dann, wenn der Staat gegen einen Privaten nicht einschreitet. Beide Thesen beruhen darauf, daß sie völkerrechtliche und innerstaatliche Schuld nicht voneinander scharf scheiden. Für unsere Betrachtung ergeben sich nur 2 Möglichkeiten: Entweder hat das das Ausland schädigende Staatsorgan unter Verletzung der innerstaatlichen Kompetenz gehandelt, dann liegt zwar keine Schuld des Staats im innerstaatlichen Sinne vor, aber eine Schuld im völkerrechtlichen Sinne. Der Staat hätte andere Organe wählen müssen. Ist das Staatsorgan nicht gewählt, sondern der Monarch in einer Erbmonarchie, dann wird die völkerrechtliche culpa in eligendo des Staats nicht ausgeschlossen, wie Anzilotti und ihm folgend, Schoen meinen (S. 53). Das Ausland braucht sich nicht den Idioten oder Verbrecher gefallen zu lassen, den das innere Staatsrecht ruhig duldet. Gerade weil es ihn duldet, muß es dem Ausland haftbar sein. Oder das Staatsorgan bzw. die Privatperson, die den Auslandsstaat schädigt, begeht nach innerstaatlichem Recht keine schuldhafte Handlung, verletzt aber durch sie das Ausland in völkerrechtswidriger Weise, dann hat in diesem Falle der Staat, dem jene Schädiger zugehören, durch Nichtschaffung von Vorbeugungsmaßregeln eine völkerrechtliche culpa auf sich geladen.

3. Die Handlung, die den ausländischen Staat schädigt, muß von einem Bürger oder einem Staatsorgan des Inlands begangen sein.

Die Haftung ist freilich eine verschiedene, wie wir noch sehen werden. Sie setzt kräftiger ein, ist an weniger Voraussetzungen gebunden, wenn der Schädiger ein Staatsorgan ist, aber sie ist auch vorhanden, wenn der Schädiger eine Privatperson ist.

Den Staatsorganen als Schädiger sind gleichgestellt:

a) alle dem Staate eingegliederten öffentlich-rechtlichen Verbände, sofern sie in Ausübung eines vom Staate abgeleiteten Imperium handeln, wie Gemeinden und Kolonialgesellschaften. Verletzt jedoch einer dieser Verbände als Fiscus den Auslandsstaat, so haftet, wie die herrschende Lehre behauptet, der Inlandsstaat nur unter denselben Voraussetzungen, wie wenn eine ihm zugehörige Privatperson schädigend handelt;

b) alle dem Bundesstaat eingegliederten Gliedstaaten, sofern ihre Handlung auf einem Gebiet liegt, das zur Bundeskompetenz gehört. Außerhalb der Bundeskompetenz tritt die Haftung des Bundesstaats für schädigende Handlungen seiner Gliedstaaten nur unter einer doppelten Voraussetzung ein,

α) wenn der Bundesstaat ein bestimmtes gliedstaatliches Handeln dem Auslande ausdrücklich durch Vertrag zugesichert hat oder

β) wenn der Bundesstaat (wie z. B. das Deutsche Reich: RV. Art. 78)

durch seine Verfassung die Pflege der Beziehungen zum Auslande ausschließlich in seine Hand genommen hat.

Beispiel (sog. Cutting-Fall): Der Nordamerikaner Cutting war in einem zum Bundesstaat Mexiko gehörigen Gliedstaat (Chihuahua) auf Anordnung eines Gerichts dieses Staats zu Unrecht verhaftet und während der Haftzeit hart behandelt worden. Die Union verlangte Genugtuung und Entschädigung für Cutting, mit Recht, denn die Pflege der auswärtigen Beziehungen steht in Mexiko der Zentralgewalt zu (Verf. Art. 72 Ziff. 9, S. 111 Ziff. 1). Das gleiche in der Union selbst, weswegen diese ebenfalls mit Recht von Italien haftbar gemacht wurde, als im sog. New-Orleans-Falle die Behörde des Staats Louisiana die Lynchung der im staatlichen Gefängnis zu Louisiana befindlichen Italiener hatte geschehen lassen, ohne die Volksmenge zurückzuhalten, und auch nachher nichts zur Verfolgung der Lynchenden getan hatte (s. Moore, Digest II 235 u. VI 837ff.).

Über die in Bundesstaaten hierbei entstehenden innerstaatlichen Schwierigkeiten zur Durchsetzung des völkerrechtlichen Handelns der Gliedstaaten (namentlich für die Union und die Schweiz) s. N. Gammans in AJIL. VIII 73ff. Nach unserem gegenwärtigen Staatsrecht müßte das Reich für völkerrechtswidriges Handeln des Gliedstaats (s. die Beleidigungen internat. Kommissionsmitglieder in München und Ingolstadt 1922) Entschädigung leisten und könnte für diese bei dem Staatsgerichtshof (Art. 19 I RV.) Regreß vom Gliedstaate fordern. Wie ist aber die völkerrechtliche Lage, wenn der Gliedstaat jedenfalls innerhalb seiner Kompetenz völkerrechtswidrig handelt und der Zentralstaat nicht das Monopol der Pflege der außw. Beziehungen hat (wie z. B. mit der Bismarckschen RV.)? Eigentlich müßte der Gliedstaat selbst verantwortlich gemacht werden. Da aber dieser Zugriff von seiten des Auslandes zugleich ev. ein Angriff auf das Gebiet des Zentralstaats darstellen würde, könnte dieser jenen Angriff abwehren, ja er müßte es tun. Dadurch, daß er vermittelnd zwischen Gliedstaat und Ausland eintreten muß, ergibt sich für den Zentralstaat ähnlich die Haftung, wie dies auch beim Privaten zutrifft (s. folgende Seite), der das Ausland schädigt (übereinstimmend Borchard. Mit anderer Begründung, aber im Resultat gleich: Schoen u. Strupp a. a. O.).

II. Die Rechtsgrundlage der Haftung.

Warum haftet der Staat, dessen Staatsorgan oder dessen Staatsbürger den ausländischen Staat schädigt?

Man könnte zunächst auf den Gedanken kommen, daß die Haftung des Staats für seine Staatsorgane durch die Organschaft begründet sei, wonach jede Willensäußerung des Staatsorgans dem Staate zugerechnet werde (so namentlich Anzilotti und die ihm folgen). Aber das stößt auf eine dreifache Schwierigkeit: Warum soll die nach innerem Staatsrecht geltende Organschaft auch für das Völkerrecht maßgebend sein? Bei den zu völkerrechtlichem Handeln berufenen Staatsorganen wäre solche Übertragung des Organschaftsgedankens aus dem inneren Staatsrecht in das Völkerrecht an sich nicht unzulässig, da wir es bei ihnen mit der von uns sogenannten absorptiven Repräsentation zu tun haben (s. oben S. 79). Aber der Staat, dessen Organe schädigen, haftet auch für andere Organe als für die zu bloß völkerrechtlichen Handeln berufenen. Sodann müßte, wenn bloß die Organschaftsgedanken des inneren Staatsrechtes maß-

gebend sein sollten, auch für die Fälle völkerrechtlicher Haftung des Staats die theoretische Ansicht vertreten werden: der Staat haftet für völkerrechtswidriges Handeln seiner Organe nur dann, wenn sie sich genau innerhalb ihrer Kompetenz gehalten haben. Die Praxis zeigt das Bild, daß die Staaten auch haften müssen für das Handeln der Organe, das sich außerhalb deren rechtlicher Kompetenz hält. Schließlich, wenn die Organschaft der Rechtsgrund für die Haftung der Staaten ist, warum haften sie auch unter Umständen für das das Ausland schädigende Handeln der ihnen zugehörigen Privatpersonen?

Der Rechtsgrund für diese Haftung kann in nichts anderem gelegen sein als in der primitiven, dem mittelalterlichen Denken besonders eigenen Gruppensolidarität. Insbesondere ist es bei dieser Auffassung gang und gäbe, daß die Sippengenossen für den von einem Sippengenossen gegen eine fremde Sippe begangenen Friedensbruch, der Hausherr für Missetaten der seiner Munt unterworfenen Hausangehörigen, die Untergebenen für den Herrn haften, und erklärlich, wenn schließlich während des ganzen Mittelalters es gebräuchlich blieb, freie Untertanen für Schulden ihrer Herren in Haft zu nehmen oder zu pfänden (O. Gierke, Schuld und Haftung 1910 S. 18).

Diese Gruppensolidarität hat im Völkerrecht sich bis auf den heutigen Tag erhalten in der Frage des Völkerrechtsdelikts.

Vattel gibt diese Gruppensolidarität als Rechtsgrund des staatlichen Schutzanspruchs bei völkerrechtlichen Delikten mit folgenden Worten (Buch II Kap. VI § 71) wieder: „Wer auch immer einen Bürger übelbehandelt, beleidigt indirekt den Staat, welcher die Pflicht hat diesen Bürger zu schützen. Der Souverän dieses letzteren soll das Unrecht rächen, den Angreifer strafen, und wenn möglich ihn zu voller Genugtuung verpflichten." Weil aber die direkte Erfüllung des Schutzanspruchs in dieser Weise eine Verletzung der Jurisdiktion des Staats bedeuten würde, dem der Schädiger angehört (s. oben S. 126, 213), so muß dessen Staat für ihn vermittelnd eingreifen und daher haften. Mit anderen Worten: Die Gruppensolidarität ist heute beschränkt durch die moderne Pflicht jedes Staats, die Jurisdiktionsgewalt und das Recht jedes anderen Staats anzuerkennen, seine Verfassung und inneren Verhältnisse selbst zu regeln (s. oben S. 126). Daraus ergibt sich: Der Auslandsstaat, dem der Schädiger angehört, haftet:

a) bei schädigendem Handeln seiner Staatsorgane, wofern diese nicht der unabhängigen richterlichen Gewalt und der ebenso unabhängigen gesetzgebenden Gewalt angehören (Ausnahmen weiter unten § 32 IV). Denn für diese könnte die Gruppensolidarität nur wirksam werden, wenn der zur Haftung angehaltene Staat nicht mehr nach eigenem Ermessen seine Verfassung regeln könnte, insbesondere seiner legislativen Gewalt

nicht die nötige Omnipotenz, seiner richterlichen Gewalt nicht die nötige Unabhängigkeit geben dürfte.

In der Theorie wird zur Widerlegung der Behauptung, daß ein Staat für die Akte seiner gesetzgebenden Körperschaft gewöhnlich nicht hafte, ein Doppeltes hervorgehoben (so Schoen und Strupp):

α) Die Haftung ergebe sich, wenn ein Staat ein gesetzgeberisches Tun vertraglich zugesichert habe und es dennoch nicht durchführen bzw. ein gesetzgeberisches Tun seiner Legislatur in Widerspruch zu abgeschlossenen Verträgen geschehen lasse. Aber beides gehört nicht hierher: Wir haben es hier doch nicht mit Rechtsverletzungen ex contractu, sondern vor allem mit Rechtsverletzungen ex delicto zu tun. Die Frage, die uns hier allein interessiert, ist, ob ein Staat, ohne durch Verträge gebunden zu sein, durch seine Legislatur das Ausland schädigen kann.

β) Ferner wird gesagt: die Unabhängigkeit und Omnipotenz der Legislatur sei eine Frage der innerstaatlichen Rechtsordnung, die das Völkerrecht nichts angehe, für das Völkerrecht „uninteressant" sei (so Strupp). M. E. ist das vollständig abwegig. Das Völkerrecht kennt den Satz (s. oben S. 126), daß kein Staat sich in die Verfassungseinrichtungen eines anderen Staats einmengen dürfe und das täte er wahrlich, wenn er diesen Staat wegen des Verhaltens seiner Legislatur oder richterlichen Gewalt zur Verantwortung zöge (Ausnahmen s. weiter unten!). —

b) Bei schädigendem Handeln der ihm zugehörigen Privatpersonen haftet der Staat nur, wenn er weder Vorbeugungsmaßregeln getroffen noch gegen den Übeltäter eingeschritten ist. Wollte man die Gruppensolidarität nicht in dieser Weise einschränken, so würde der durch Haftung in Anspruch genommene Staat einer Kontrolle seiner Jurisdiktionsgewalt durch den geschädigten Auslandsstaat ausgesetzt sein, was ebenfalls völkerrechtswidrig ist.

Die Haftung des Staats, dem der Schädiger als Organ oder Privatperson zugehört, ist stets eine unmittelbare. Denn die Gruppensolidarität hat zur Folge, daß man sich sofort und unmittelbar an diesen Staat halten darf, wenn keine Milderung dieser Haftung aus den oben angeführten Gesichtspunkten eintreten muß. Daher ist die Auffassung jener Rechtslehrer zu verwerfen (Ullmann, Liszt u. a.), welche im Falle, daß der Schädiger eine Privatperson ist, eine indirekte oder mittelbare Haftung annehmen, als ob der Staat des Schädigers erst mittelbar in Anspruch genommen würde und die Haftung zunächst in der Person des Privatschädigers entsteht. Dies ist schon aus dem Grunde unhaltbar, weil Völkerrechtspflichten nur Staaten, niemals Private treffen können und Subjekte des Völkerrechts nur Staaten sind.

Oppenheim (a. a. O. I[3] 244) versucht einen ähnlichen Gegensatz, wie den eben abgelehnten, zwischen mittelbarer und unmittelbarer Verantwortlichkeit, in Gestalt der ‚vicarious' (stellvertretenden) und ‚original' (ursprünglichen) responsibility ins Völkerrecht einzuführen. Dieser Gegensatz ist ebenso unhaltbar, wie der oben abgelehnte, weil er ebenfalls von einem doppelten Haftungsgrund ausgeht, während bloß ein einziger gegeben ist. Sodann will Oppenheim unter die ‚vicarious' responsibility nicht bloß die Haftung des Staats für den Privaten, sondern auch für die außerhalb ihrer Kompetenz handelnden Staats-

organe bringen, also die langwierigen Untersuchungen, ob das Organ kompetenzgemäß oder kompetenzwidrig gehandelt hat, dem Ausland aufbürden, wozu der geschädigte Auslandsstaat weder verpflichtet noch berechtigt ist (s. oben S. 23).

Da ferner bei Schädigung des Auslandes seitens Privater eine Haftung des Staats nur eintritt, wenn er Vorbeugungsmaßregeln versäumt hat oder gegen den schuldigen Privaten nicht eingeschritten ist, so ergibt sich, daß eine Konkurrenz der Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung mit der nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts nicht eintreten kann. Das will sagen: kann die schädigende Privatperson nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts in ihren Heimats- oder Aufenthaltsstaate verfolgt werden, so entfällt die Geltendmachung der völkerrechtlichen Haftung gegen den Heimats- bzw. Aufenthaltsstaat. Nur wo die Geltendmachung der Grundsätze des internationalen Privatrechts deshalb entfällt, weil kein sog. Anknüpfungspunkt (s. oben S. 126) gegeben ist oder weil die Gerichte des Aufenthaltsstaats nicht ihre Pflicht tun (Justizverweigerung!), tritt die völkerrechtliche Haftung in Wirksamkeit.

Beispiele (s. Schoen 46[3], der sie aber für andere Zwecke, als um das Vorhingesagte zu belegen, verwendet): Der Panther-Fall: „Am 26. November 1906 schickte der Kommandant des deutschen Kanonenboots, das im Hafen von Jtaigahi (Brasilien) lag, Offiziere und Mannschaften in Uniform an Land, um einen entlaufenen Schiffsmann zu suchen. Diese drangen in mehrere Häuser ein und zwangen Bewohner des Hafenorts ihnen behilflich zu sein. Brasilien macht Haftung aus völkerrechtlichem Delikt geltend." Die Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts entfiel, weil hier territoriale Anknüpfungspunkte zu Brasilien fehlten. Die Truppe war nach völkerrechtlichen Grundsätzen (s. oben S. 115) von der Territorialgerichtsbarkeit Brasiliens eximiert.

Desgleichen fehlte der territoriale Anknüpfungspunkt im Fall Vexaincourt, wo (am 26. September 1887) deutsche Grenzposten auf französische Jäger in der Annahme schossen, daß diese auf deutschem Gebiet seien und Wilddiebstahl begingen.

Auch im Doggerbank-Fall fehlten territoriale Anknüpfungspunkte: Am 24. Oktober 1904 feuerten russische Kriegsschiffe auf englische Fischfahrzeuge, die sie angeblich für japanische Torpedoboote hielten, in der Nähe der Doggerbank (Nordsee). Ein Schiffer wurde getötet. Großbritannien machte völkerrechtliche Haftung mit Erfolg geltend. Die territorialen Anknüpfungspunkte fehlten, weil sich die Handlung auf hoher See zutrug.

Gleiches gilt aber auch im Verhältnis von Staaten, die das Ausland (ausländische Gläubiger, ausländische Lieferanten u. a. m.) schädigen (vgl. dazu Freund, Der Schuldgläubiger gegen ausw. Schuldnerstaaten S. 18ff.; Zitelmann a. a. O. S. 236ff. und Ruegger in Niemayers Ztschr. f. intern. R. [1920] 28. Bd. S. 496). Handeln sie bei Eingehung des Rechtsverhältnisses als Hoheitsperson oder als Privatperson, so ist die Verletzung des Rechtsverhältnisses durch die Staaten von den Grundsätzen internatio-

nalen Privatrechts nicht beherrscht, weil die Staaten ausländischer Gerichtsbarkeit grundsätzlich nicht unterworfen sind (s. oben S. 126). Hier ist die Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung am Platze. Anders aber, wenn sie sich freiwillig den Grundsätzen des Privatrechts unterstellt haben. Dann ist die Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung ausgeschlossen, solange nicht die dem Schuldnerstaat angehörigen Gerichte ihre Pflicht versäumen, kurz solange keine Justizverweigerung vorliegt.

§ 32. Die einzelnen deliktischen Tatbestände.

Die wichtigsten Tatbestände, durch die ein Staat gegenüber dem Auslande haftbar werden kann, sind:

I. Brigantentum und Emeuten[1]) in seinem Staatsgebiete.

Dem Staat muß jedoch hierbei nachgewiesen werden, daß er es versäumt hat, die nötigen Vorbeugungsmaßregeln zu treffen oder gegen die Schuldigen einzuschreiten. Unzulässig ist es vom Staate, in dem das Brigantentum tätig ist, zu fordern, daß er die von diesen Briganten geforderten Lösegelder bezahle (so Großbritannien von der Türkei im Jahre 1881 und gelegentlich von Griechenland). Nur wo den Staat die Verantwortung mittrifft, daß er das Brigantentum durch Konnivenz oder Nachlässigkeit unterstützt habe, ist solcher Anspruch auf Ersatz der Lösegelder zugelassen worden [die Fälle in Law Magazine & Review XXVII (1901) 337ff.].

Bei Emeuten kann der in seinen Bürgern geschädigte Auslandsstaat von dem Begehungsstaate nicht mehr verlangen, als dieser an Entschädigung seinen eigenen Staatsbürgern gewährt. Wo, wie z. B. im Deutschen Reich durch das Tumultschädengesetz vom 12. V. 1920 (RGBl. 941), jedem Ersatz für Schaden gewährt wird, der an beweglichem und unbeweglichem Eigentum sowie an Leib und Leben im Zusammenhange mit inneren Unruhen durch offene Gewalt oder durch ihre Abwehr unmittelbar verursacht" worden ist (§ 1f.), ist eine Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung durch das Ausland grundsätzlich ausgeschlossen, es wäre denn, daß sich die Emeute ganz besonders gegen eine bestimmte ausländische Nation richtet (s. den oben S. 387 erwähnten New-Orleans-Fall) oder gegen einen bestimmten ausländischen diplomatischen Funktionär, insbesondere einen Konsul und der Begehungstaat Vorbeugungsmaßregeln versäumt hat. — Bei Revolutionen haftet der Staat, in dem sie vorfallen, nur unter denselben Voraussetzungen, wie er auch sonst haftet, wenn ihm zugehörige Private das Ausland schädigen.

[1]) Dazu besonders das oben genannte Buch von Wiesse; die zitierten Bände des „Annuaire"; ferner v. Bar, RDI. XXXI (1899) 464ff.; Aufsätze von Arias, Crandall, Goebel in AJIL. VII 724, IV 810ff., VIII 802ff.; Scholz, Privateigentum a. a. O. 213ff.

Freilich gibt es Theorien, wonach der Begehungsstaat grundsätzlich haften soll, weil er entweder

1. eine Revolution überhaupt habe entstehen lassen (so Carlos Wiesse, Reglas de derecho internacional aplicables á las guerras civiles 2. ed. Lima 1905 p. 78) oder weil er

2. — ähnlich wie bei der Enteignung — durch den Schaden des Ausländers den öffentlichen Vorteil erlangt habe, die Revolution zu unterdrücken (Brusa in Annuaire du droit international XVII 135) oder weil er

3. gegenüber dem Ausländer das „Risiko" auf sich genommen habe, Ruhe und Ordnung in seinem Staatsgebiet zu gewähren (Fauchille in Annuaire a. a. O. XVIII 233ff.) oder weil er

4. die Last einer Art von „sozialer Versicherung" trage, bei Betätigung seiner höchsten Mission die Integrität seines Staatsgebiets zu erhalten (Annuaire XVII 95).

Auch v. Bar steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, daß der Staat für Emeuten und Revolutionen dem Auslande hafte (Annuaire XVIII 237). Alle diese Theorien sind hergeleitet aus der den südamerikanischen Staaten gegenüber beobachteten Praxis der europäischen Nationen und der Vereinigten Staaten, welche, wie wir noch sehen werden (s. folgenden Paragraph), als eine anormale zu betrachten ist.

II. Die Kriegsschäden.

Es besteht zunächst eine völkerrechtliche Haftung des Staats für alle Schäden, welche durch Verletzung des IV. Haager Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs entstanden sind[1]). (Art. 3 II des IV. Haager Abkommens: Der Staat ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu seiner Macht gehörenden Personen begangen werden). Dadurch ist es ausgeschlossen, die einzelnen Kombattanten verantwortlich zu machen.

Die Engländer stellten sich allerdings auf einen anderen Standpunkt. Am besten zusammengefaßt findet sich ihre Lehre in dem Buche von Oppenheim (International Law II² p. 310ff.), der auch die britische Admiralität in dem Weltkriege beriet. Es gibt völkerrechtliche Kriegsverbrechen (crimes of war), welche nicht bloß ein Staat, sondern auch der einzelne Bürger des Auslandes und jeder Kombattant begehen kann. Man unterscheidet vier Arten solcher Verbrechen: die erste Gruppe umfaßt solche Delikte gegen das völkerrechtliche Kriegsheer, die von Mitgliedern der bewaffneten Macht begangen werden, die zweite Gruppe bilden diejenigen Verletzungen völkerrechtlicher Kriegssatzungen, die durch Nichtkombattanten verübt werden, die dritte Gruppe umfaßt Spionage und Kriegsverrat, die vierte Gruppe alle Plünderungsdelikte. Während Gruppe 3 und 4 an jedem geahndet werden, der die Delikte begangen hat, ist bei den Verletzungen gegen die völkerrechtliche Kriegsordnung insbesondere die Vorschriften des Haager Kriegsrechts nur dann die Strafbarkeit ausgeschlossen, wenn das Delikt auf höheren Befehl erfolgt ist. Ist dieser höhere Befehl der Befehl der feindlichen Staatsregierung, dann darf man Repressalien ergreifen. War aber bloß der Befehl eines Kommandierenden die Ursache der Völkerrechtsverletzung, so darf bloß der Kommandierende, wenn er in die Hände des Feindes fällt, von diesem gestraft werden.

[1]) Vgl. dazu besonders: C. Hofer, Der Schadenersatz im Landkriegsrecht. Züricher Diss. 1910; ferner E. de Germiny in RGDIP. XXIV (1917) p. 437ff.

Diese Theorie und Praxis der Engländer ist aber unhaltbar. Es gibt keine Verbrechen des Völkerrechts, die der einzelne begehen kann. Das Völkerrecht ist ein Recht zwischen Staaten, es legt bloß den Staaten Rechte und Pflichten auf, niemals den Staatsbürgern dieser Staaten. An diesen kann also niemals ein Völkerrechtsdelikt geahndet werden (s. oben S. 7 und S. 389).

Der völkerrechtliche Standpunkt, den England einzunehmen hatte, war allein durch Art. 3 des IV. Haager Abkommens gegeben: „Die Kriegspartei, welche die Bestimmungen der bezeichneten Ordnungen verletzen sollte, ist gegebenen Falles zum Schadensersatz verpflichtet (der französische Text sagt: „s'il y a lieu"). Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen begangen werden." Damit ist für das Kriegsrecht zum Ausdruck gebracht: Jeder Staat muß den höheren Befehl, den ein auswärtiger Staat seinen Organen erteilt hat, respektieren und darf ihn nicht an dem Untergebenen sühnen. Das ergibt auch die Begründung, welche jenem auf Antrag der deutschen Regierung angenommenen Art. 3 mitgegeben worden ist.

Die Schadensersatzpflicht nach Art. 3 tritt nur ein, wenn ein Schaden vorhanden ist („gegebenenfalls": s'il y a lieu: Art. 3 cit.). Nicht bloß der geschädigte Staat oder seine Staatsbürger sondern auch die Angehörigen seiner bewaffneten Macht können unter Umständen Schadensersatz verlangen, trotzdem sie ja als Kombattanten an Leib und Gut evtl. Schaden in Kauf zu nehmen verpflichtet sind. Für die im Kampfe entstandenen Schäden der Kombattanten tritt natürlich keine Ersatzpflicht des anderen Staates ein. Wohl aber darüber hinaus, z. B. wenn dem Kriegsgefangenen über den 4. Art. (des IV. Haager Abkommens) hinaus Gegenstände abgenommen werden. Die Verantwortlichkeit für schädigende Handlungen trifft den Staat auch, wenn diese Handlungen von autorisierten Freikorps gesetzt sind, denn auch sie sind völkerrechtlich nur anerkannt, sofern sie verantwortliche Führer haben, und dann trifft den Staat die Pflicht, diese Befehle durch Schadensübernahme ebenso zu decken, wie die der Führer von Regulärtruppen.

Im 18. Jahrhundert stellten sich die europäischen Staaten durchwegs auf den Standpunkt, daß ohne Staatsautorisation kein Bürger einer vom Feinde bedrohten Provinz zu den Waffen greifen dürfe. Als aber die Revolutionskriege in Frankreich, Preußen und anderen Staaten die levée en masse aufbrachten, da trat ein Wandel der Rechtsanschauung ein. Vattel hat ihn schon vorbereitet. In seinem „Le Droit des Gens" (2. Ausgabe 1802) heißt es (liv. III, ch. XV) unter S. 223: „Die Untertanen dürfen keine Feindseligkeiten ohne Befehl ihres Souveräns verüben". Darunter sei aber nicht die Selbstverteidigung mit einbegriffen, wenn die Bürger unvermutet von einem auswärtigen Feinde angegriffen würden. Denn so — argumentiert Vattel —: „Un sujet peut bien repousser la violence même d'un concitoyen, quand le secours du magistrat lui manque; à plus forte raison pourra-t-il se défendre contre l'attaque inopinée des étrangers." (Ein Untertan darf sich des Gewaltakts sogar eines Mitbürgers selber erwehren, wenn die Hilfe der Obrigkeit ihm mangelt; um wie viel mehr dürfte er sich gegen den unerwarteten Angriff der Fremden verteidigen).

In der nachnapoleonischen Zeit stellte sich der ältere Martens noch auf den Standpunkt der Notwendigkeit staatlicher Autorisation der Volksaufgebote. Der Amerikaner Wheaton und unser Klüber verwarfen diese Ansicht, Klüber

insbesondere deshalb, weil in einem Volksaufgebot jedenfalls ein „mutmaßlicher" Staatsauftrag gelegen habe. Die für das Kriegsrecht bedeutsamen Dienstinstruktionen der amerikanischen Nordstaaten von 1863 erkennen dem feindlichen Volksaufgebot dieselben Privilegien zu wie der staatlich organisierten Heeresmacht. Im Jahre 1870 verlangte aber die preußische Regierung, daß der Volksmiliz nur dann jene Privilegien der Kombattanten zugebilligt werden dürften, wenn sie militärisch organisiert und jedem einzelnen Mitglied derselben eine an ihn persönlich gerichtete und von seiner Staatsregierung ausgehende Gestellungsorder zugegangen sei. Ein allgemeines Gesetz für die Bildung des Volksaufgebots, wie das französische vom August 1870, wurde als ungenügend angesehen. Die Brüsseler Konferenz von 1874, die die Kriegsbräuche zum ersten Male gesetzgeberisch zu regeln versuchte, verwarf den von Preußen 1870 eingenommenen Standpunkt und erklärte es für genügend, wenn, gleichviel ob mit oder ohne Staatsautorisation, ein verantwortlicher Chef als Führer des Volksaufgebots vorhanden, wenn die Waffen offen getragen und sonst erkennbare Zeichen der Kriegführung die Volksbewaffnung von dem gewöhnlichen Bürger unterscheiden. Im Falle des Volksaufgebots einer vom Feinde noch nicht besetzten Provinz sollten die Teilnehmer an jenem schon dann die Privilegien von Kriegsteilnehmern erhalten, wenn sie sich den Kriegsgesetzen unterwerfen, vorausgesetzt, daß keine Zeit zur regelrechten Organisierung vorhanden gewesen sei. Die Haager Konferenzen von 1897 und 1907 haben diese Sätze, die bisher nur unverbindliche Vorschläge der Brüsseler Konferenz waren, zu verbindlichem Völkerrecht erklärt und nur hinzugefügt, daß auch die Volksaufgebote, welche wegen Kürze der Zeit sich nicht regelrecht organisieren konnten, dennoch die Waffen offen zur Schau tragen müssen, wenn sie die Privilegien der Kombattanten in Anspruch nehmen wollten. So ist an diesem Punkte die Notwendigkeit der Staatsautorisation gefallen: daher keine Haftung des Staats für Handlungen der Teilnehmer einer levée en masse. Aber dies ist eben eine Ausnahme, welche die Regel bestätigt: Höherer Befehl deckt den Untergebenen gewöhnlich wegen aller im Kriege vorgenommenen Handlungen, und der Staat ist allein haftbar.

Für den Seekrieg gilt auch ohne ausdrückliche Abmachung kraft Gewohnheitsrechts der Grundsatz, daß die kriegführende Partei für jeden Schaden verantwortlich ist, dem sie durch völkerrechtswidrige Handlungen den Neutralen zufügt, ebenso wie umgekehrt die Neutralen, für rechtswidrige Handlungen den Kriegführenden verantwortlich sind (z. B. wegen Verletzung Art. 4 des XIII. Haager Abkommens: der Washingtoner Regeln! s. oben S. 332).

III. Echter Notstand des Staats macht verantwortungsfrei, auch für den Fall des Art. 3 des IV. H. A. (s. oben), also bei Kriegsschäden. Nur muß man nicht gleich jede militärische Notwendigkeit einem echten Notstand des Staats gleichstellen. Für die militärische Notwendigkeit und ihre Berücksichtigung bei der Haftung ist nur soweit Raum, als in den bestehenden Normen des Kriegsrechts ausdrücklich auf sie hingewiesen wird.

Beispiele: Art. 23g des IV. H. A. Danach ist untersagt: „Die Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums außer in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch die Erfordernisse des Krieges erheischt wird." Andere Fälle bei Strupp a. a. O. 176, 2—5.

Echter Notstand gestattet auch die Verletzung von Verträgen eines

Privaten durch den Auslandsstaat, Nichtzahlung von Staatsschulden oder Schuldzinsen durch das Ausland u. a. m.

Der Grund hierfür ist, daß zwar die im Notstande gesetzte Handlung völkerrechtswidrig, aber nicht schuldhaft ist (s. oben S. 126) und daher kein Völkerrechtsdelikt darstellt (s. oben S. 385 die Definition). In ein Gedränge geraten nur diejenigen, welche zwar behaupten, daß Notstandshandlungen den Staat nicht verantwortlich machen, dabei aber Vertreter der Erfolgshaftung (s. oben S. 386) sind: so Anzilotti, Schoen, Strupp. Sie suchen sich auf sonderbare Weise zu helfen. Schoen behauptet (a. a. O. S. 107), daß in der völkerrechtlichen Literatur „gemeinhin" und in der Staatspraxis „zweifellos" die Notstandshandlungen des Staats nicht zur Haftung führe. Beides zu widerlegen ist für Strupp nicht schwer (a. a. O. 100f.) Anzilotti (RGDIP. XIII 304) läßt für jeden Völkerrechtssatz die Notklausel als jus cogens offen, so daß jeder Staat sogar verpflichtet wäre, im Notstande von einer völkerrechtlichen Fessel sich frei zu machen, was eine unhaltbare Fiktion ist (s. Strupp a. a. O. 132). Strupp vertritt ein völkerrechtliches Notrecht, das stärker sein soll, als andere aus Völkerrechtsnormen hergeleiteten Rechte. Dem schon früher von Heilborn (System 285) aufgestellten Satze, daß es im Völkerrechte keine stärkeren und schwächeren Rechte geben könne, glaubt er dadurch zu entgehen, daß er die Begründung hierfür vermißt. Aber die Begründung liegt in unserer Feststellung, daß es im Völkerrecht (anders als im Privatrecht) keine Instanz gibt, welche eine Hierarchie der kollidierenden Rechtsgüter aufstellen kann (s. oben S. 126).

IV. Wenn der ausländische Staat durch Nichterfüllung von Verträgen im allgemeinen oder Staatsschuldverträgen im besonderen, einen Privaten schädigt, so ist dies nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts zu beurteilen, falls sich der ausländische Staat ausdrücklich oder stillschweigend dem Privatrecht unterworfen hat. Auch wenn der Schuldner eine ausländische Stadtgemeinde ist, trifft das oben Gesagte zu. Sonst tritt völkerrechtliche Haftung ein, jedoch nur dann, wenn wegen Staatsschulden ein ausländischer Staat von seinem eigenen Gerichte nicht zu fassen ist.

Gegenüber der Staatspraxis, süd- und mittelamerikanische Staatsschulden gleich durch völkerrechtliche Aktionsmittel einzutreiben, einer Staatspraxis, die zwar schon Hugo Grotius gutheißt (De jure belli ac pacis III, 2 § 5 in Verb. mit I, 5 § 2 und III 25 § 1), die aber heute deshalb völkerrechtswidrig ist, weil, ehe zu völkerrechtlichen Aktionen geschritten wird, die von diesen Schuldnerstaaten offengestellten Gerichtswege erst beschritten werden müßten, ist von dem argentinischen Juristen Drago die Ansicht vertreten worden, daß diese Aktionsmittel zu jenem Zwecke überhaupt aufgegeben werden sollten. Der Staat, der mit bewaffneter Hand diese Staatsschulden des Ausländers eintreibe, reiße seine ganze Nation mit in die Streitigkeit und werde außerdem — meist gegen seinen Willen — zum Garanten auswärtiger Staatsanleihen. (Andere Argumente von Drago in seinem Artikel RGDIP. XIV 258ff.). Als Ergänzung zur Monroedoktrin schlug er zunächst beim (argentinischen) Minister der auswärtigen Angelegenheiten die These vor: „Die öffentliche Schuld [eines

amerikanischen Staates] darf nicht Gelegenheit geben zu bewaffneten Interventionen, noch weniger zur tatsächlichen Festsetzung einer europäischen Macht auf amerikanischem Boden." Diese Drago-Doktrin richtet sich allerdings nicht gegen jede diplomatische Vermittlung, sondern nur gegen die Intervention mit bewaffneter Hand zur Eintreibung von Staatsschulden[1]). Auf der Haager Konferenz von 1907 gelangte diese Drago-Doktrin nur in abgeschwächter Form als Antrag der Vereinigten Staaten (sog. Porter-Antrag) zur Annahme und wurde im II. Abkommen betreffend die Beschränkung der Anwendung von Gewalt bei der Eintreibung von Vertragsschulden von 34 Staaten angenommen:

„Die Vertragsmächte sind übereingekommen, bei der Eintreibung von Vertragsschulden, die bei der Regierung eines anderen Landes für deren Angehörige eingefordert werden, nicht zur Waffengewalt zu schreiten.

Diese Bestimmung findet jedoch keine Anwendung, wenn der Schuldnerstaat ein Anerbieten schiedsgerichtlicher Erledigung ablehnt oder unbeantwortet läßt oder im Fall der Annahme den Abschluß des Schiedsvertrags vereitelt oder nach dem Schiedsverfahren dem Schiedsspruch nicht nachkommt." Aktion mit bewaffneter Hand tritt also ein:

α) wenn der Schuldnerstaat das Schiedsverfahren gleich ablehnt,

β) wenn er den Antrag auf Schiedsverfahren ignoriert,

γ) wenn er den Schiedsspruch nicht erfüllt.

Diese Völkerrechtssätze gelten auch jetzt nach Einrichtung des Völkerbundes weiter, weil das sog. Alternativgebot des Art. 12 I der Völkerbundssatzung ihnen nicht widerspricht, sondern sie inhaltlich in ihrer Rechtswirksamkeit unterstützt (s. oben S. 293).

Das II. Haager Abkommen ist teils enger, teils weiter als die volle Drago-Doktrin: enger, insofern es die Anwendung der Gewalt zur Eintreibung von ausländischen Staatsschulden nicht ausschließt, weiter, insofern es sich nicht bloß auf Staatsanleihen sondern auf alle Vertragsschulden bezieht.

Ergänzend muß noch hinzugefügt werden, daß die Vereinigten Staaten die schützende Hand über den südamerikanischen Schuldnerstaat halten, da sie die Liquidierung der Schulden bankrott gewordener Staaten oder solche, welche es zu werden drohen, in eigener Regie durch einen amerikanischen Administratkontrolleur in die Hand nehmen und dadurch einerseits dem Auslandsgläubiger Sicherheit, andererseits dem Schuldnerstaat Ruhe und Ordnung seiner Verhältnisse schaffen.

So übernahmen die Vereinigten Staaten gegenüber einem Plan von Deutschland, Italien und Spanien, mit Gewalt die rückständigen Schuldzinsen der Republik St. Domingo einzutreiben, die Finanzkontrolle dieses Staates. Verträge

[1]) Über die Drago-Doktrin vgl. die Artikel von verschiedenen Autoren in AJIL. I 26; II 15, 91, 540; III 335 u. 530; X 94; XII 556.

der Vereinigten Staaten mit Honduras und Nicaragua von 1911, die aber nicht ratifiziert wurden, strebten ein gleiches Ziel an. In seiner Botschaft vom 5. Dezember 1905 verteidigte Roosevelt diese Politik (s. Borchard p. 325) als ein Auskunftsmittel zwischen 2 widerstrebenden Tendenzen: auf der einen Seite keinen Staat von seinen rechtmäßigen Verpflichtungen zu befreien und auf der anderen Seite zu verhindern, daß eine außeramerikanische Macht sich in Amerika infolge der Zwangsmittel festsetze. „Der einzige Ausweg aus dieser Alternative mag zu jeder Zeit nur sein, daß wir selbst ein Arrangement übernehmen müssen, daß von einer rechtmäßigen Verpflichtung soviel als möglich gezahlt werde."

Auch europäischen zahlungsschwachen Staaten werden von anderen Staaten nur soweit Darlehen gewährt, als die Schuldnerstaaten eine Finanzkontrolle des Gläubigerstaats auf sich nehmen. Großbritannien pflegt zu diesem Zwecke einen ‚supervisor' zu bestellen und von dem Darlehensvertrag, den der Schuldnerstaat mit englischen Finanzkreisen abschließt, „offizielle Kenntnis" zu nehmen. So z. B. geschehen bei dem der Republik Österreich 1922 gewährten 2 Mill. £-Kredit.

V. Rechts- und Justizverweigerung.

Unter Rechtsverweigerung verstehen wir jenen Akt der Staatslegislatur, durch welchen wohlerworbene Rechte der Individuen ohne Entschädigung aufgehoben oder verkürzt werden. Ein solcher Akt wird für gewöhnlich eine intern staatliche Angelegenheit sein und, wie wir oben dargelegt haben, zu keiner völkerrechtlichen Haftung Anlaß geben.

Unter Umständen wird er es aber doch! Wenn nämlich der legislatorische Akt, der in der angeführten Weise vorgeht, Individuen trifft, die als Ausländer im Auslande leben und der Territorialgewalt des Staats, dem die Legislatur angehört, nicht unterworfen sind. In diesem Fall gilt der Satz, daß dem gesetzgeberischen Akt keine extraterritoriale, auf Ausländer bezügliche Wirkung zukommen kann. Der Akt wird völkerrechtswidrig, und es tritt die bekannte völkerrechtliche Haftung ein. Jedoch kann kein Inländer und kein Ausländer, der im Staate des legislatorischen Akts wohnt oder eine Gewerbeniederlassung hat, die Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung zu seinen Gunsten veranlassen. Auch kann kein solcher Ausländer das Nichteintreten der völkerrechtlichen Haftung dadurch zu umgehen suchen, daß er seinen Anspruch einem anderen Ausländer, der keine territorialen Anknüpfungspunkte zum Staat des legislatorischen Akts hat, zediert.

Beispiele: Aus den angeführten Gründen konnte völkerrechtliche Haftung nicht geltendgemacht werden, als im Jahre 1911 der italienische Staat zu Lasten der ausländischen Versicherungsgesellschaften ein Staatsversicherungsmonopol einführte. Ebensowenig in dem sog. Canevarofall (s. Zitelmann a. a. O. S. 171ff.): Die Firma Josef Canevaro und Söhne in Lima (Staat Peru) hatte gegenüber dem Staate Peru eine Geldforderung. An Zahlungsstatt wurden 1880 der Firma in der Folge Schuldverschreibungen auf Order ausgestellt und zwar auf die Summe von 57 000 Pfd. St. nebst den bisher aufgelaufenen Zinsen (8% bis zum 1. April 1879 und 4% von da ab). Im Jahre 1889 erging ein Gesetz des Staates Peru, wodurch an Stelle der bisherigen Schuldtitel, neue jedoch nur zu 1% verzinsliche ausgestellt werden sollten. Diese Zwangskonversion bedeutete für die Firma,

wie für die anderen Staatsgläubiger, eine Herabsetzung ihrer Forderung auf 10—15% des Nennbetrages. Die Firma bestand damals aus 3 Brüdern José, Cesar und Raffael. An Stelle des im Jahre 1900 gestorbenen José trat als Testamentserbe des letzteren noch Napoléon, [Raffael] und Carlos Canevaro als Forderungsberechtigte hinzu, die Italiener zu sein behaupteten und den Schutz Italiens anriefen. Der Haager Schiedshof hielt daran fest, daß Raffael Canevaro jedenfalls Peruaner, die Forderungsberechtigten Cesar und José unbestritten Peruaner seien und wies deshalb diese Gläubiger ab. Die Peruaner, die die peruanische Gesellschaft bildeten, müßten sich der peruanischen Zwangskonversion (herbeigeführt durch Gesetz) unterwerfen. Das internationale Gericht habe über diesen Akt nicht zu befinden (es sei nicht berufen „d'apprécier en elle-mêmes les dispositions des lois). Die Wirkung auf die peruanischen Gläubiger sei für das internationale Gericht „un pur fait, que le tribunal n'a qu'à constater". Den Brüdern Napoléon und Carlos, die Italiener waren, könnte an sich der gesetzgeberische Akt Perus nicht schaden, wenn ihre Forderung zur Zeit des Gesetzes von 1889 schon bestanden hätte. Aber damals waren nicht sie, sondern ihr Bruder José, der Peruaner, forderungsberechtigt, und es gelte auch bei Beerbung der Satz, ebenso wie bei der Zession, „nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet".

Für Justizverweigerung (justitia denegata) haftet hingegen der Staat des Gerichts den Ausländern unbedingt. Doch müssen die Rechtsmittel im Staate, gegen den man Schadenshaftung geltend machen will, erschöpft sein, ehe die diplomatische Aktion einsetzt.

Schon Bartolus (1352: Tractatus de Repr. Opera V Nr. 9 p. 595, Baseler Ausgabe von 1562) sagt dies: „Quaeritur quis requiritur ut justitiam faciat. Respondeo ut dictum est, potestas concedendi repraesalias succedit in locum deficientis judicis superioris, sed de jure antequam adeatur superior, debet primo requiri judex, ad quem spectat prima causa, et ipso negligente debet requiri proximus superior, qui primo praecipiat ut iustitia faciat, qui si non faciet, adeundus est Princeps . . . Ex hoc videtur quod antequam quis adeat iudicem terrae suae pro petendis repraesaliis, debet adire primum judicem, et ipso negligente superiorem, scilicet populum, ubi populus dominatur, vel dominum, vel regem, vel principem . . .".

Unter Justizverweigerung ist hier Rechtsbeugung, Nichtzulassung von Beweisen, Prozeßverschleppung, Versagung der Zwangsvollstreckung mitbegriffen. Selbst für das gefällte Urteil haftet der Staat, wenn hierdurch eine völkerrechtliche Norm verletzt, indem sie unrichtig angewendet worden ist (besonders wichtig für das Deutsche Reich Art. 4 RV.), oder wenn es innerstaatliche Rechtssätze zur Anwendung bringt, welche einer völkerrechtlichen Norm widersprechen (z. B. Fremden den Grundstückserwerb verwehrt, obwohl sie nach einem Staatsvertrage zugelassen werden müssen.)

Beispiel: Im Cavell-Fall (s. oben S. 308) beanstandete der englische Staatssekretär des Innern das Verfahren u. a. aus folgendem Grunde: Der amerikanische und spanische Gesandte seien über die einzelnen Prozeßstadien nicht im laufenden gehalten worden, haben also den ihm nach Völkerrecht zustehenden Schutz über die Angehörigen des feindlichen Auslands nicht ausüben können. Nun ist es zweifellos richtig, daß in Friedenszeiten jeder Staat durch seine Vertreter im Aus-

lande den nötigen Rechtsschutz seiner Staatsbürger im fremden Staate besorgt. Zu Beginn jedes Krieges wird deshalb von den Kriegführenden eine neutrale Macht um die Gewährung dieses Schutzes der Staatsangehörigen im feindlichen Auslande ersucht. Zweifellos hatte der amerikanische und der spanische Gesandte dieses Schutzrecht über Miss Cavell und ihre Mitschuldigen. Aber nur in demselben Maße, wie es in Friedenszeiten England selbst hätte ausüben können. Und nun gelangen wir zum Kernpunkt der Frage: Besteht ein Schutzrecht zugunsten der eigenen Staatsangehörigen, die im Auslande der Strafjustiz verfallen? Das Völkerrecht gibt eine bejahende Antwort, und ich wähle als Autorität den Belgier Leval („De la Protection diplomatique des Nationaux à l'Etranger 1907"). Der sein Schutzrecht zugunsten der eigenen Staatsangehörigen ausübende Staat darf sich nicht in die Gerichtsbarkeit des Auslands einmengen oder sie zu erschweren trachten. Er darf nur dann ein Schutzrecht dem Auslande gegenüber zur Geltung bringen, wenn die Behandlung des Strafgefangenen im Gefängnis grausam ist, wenn diesem die Grundrechte der Verteidigung und des formellen Urteilsspruchs versagt werden, wenn der Gefangene geflissentlich von jedem Verkehr mit seinem Heimatsgesandten abgeschnitten wird, wenn ine Justizverweigerung vorliegt. (Leval a. a. O. S. 165ff.) Mehr kann selbst der Heimatstaat nicht nach Völkerrecht fordern, um so weniger der Staat, der in Vertretung des Heimatstaats in Kriegszeiten das Schutzrecht ausübt. Hier muß man sich wohl hüten, das Schutzrecht in eine völkerrechtswidrige Intervention übergehen zu lassen. Das geschähe dann, wenn der Schutzstaat mehr will, wenn er für seine Schützlinge eine Abweichung vom stracken Rechtslauf, ein Sondergesetz und eine Sonderbehandlung verlangt, wenn er sich fortgesetzt in das Rechtsverfahren einmengt und es erschwert. (Bonfils, Manuel de droit international public § 303 und Leval a. a. O. S. 8.) Wenn die Engländer deshalb die Forderung stellten, man hätte den amerikanischen oder spanischen Gesandten von jedem Prozeßfortschritt im laufenden erhalten müssen, so muteten sie der Union und Spanien eine völkerrechtswidrige Intervention zu.

§ 33. Nationaler Schutzanspruch und internationaler Vollstreckungsanspruch.

I. Das Verhältnis beider zueinander.

Wenn wir uns die Art vergegenwärtigen, in welchem Verhältnis im innerstaatlichen Recht Rechtsschutzanspruch und Vollstreckungsanspruch zueinander stehen, so haben wir das folgende Bild vor uns (s. dazu Hellwig, Anspruch und Klagerecht 1910, 127/8): Jeder dem Staate Zugehörige hat beim Vorliegen der Rechtsschutzbedingungen den sog. Rechtsschutzanspruch oder das publizistische Klagerecht, d. i. das Recht im Wege der Klage vor den Gerichten den Erlaß eines Urteils bestimmten Inhalts zu verlangen. Die Rechtsschutzbedingungen sind teils materieller teils prozessualer Natur. Die letzteren sind, daß der „Rechtsweg" zur Befriedigung des in Frage kommenden Anspruchs bestimmt ist, daß das Rechtsverhältnis einen Anknüpfungspunkt zum Inlande hat u. a. m. Von diesen Rechtsschutzbedingungen, welche Antwort geben auf die Frage, ob ein Prozeß mit Aussicht auf Erfolg eingeleitet werden kann, sind die Prozeßvoraussetzungen zu unterscheiden, welche lediglich angeben, in welcher Form

und Art ein behauptetes Klagerecht geltend zu machen ist. Der Rechtsschutzanspruch oder das publizistische Klagerecht führt dann zum Urteil, welches condicio sine qua non für den Vollstreckungsanspruch ist. Es erzeugt ihn und ist der hervorragendste Vollstreckungstitel (Hellwig a. a. O. 149). Die rechtskräftige oder für vorläufig vollstreckbar erklärte Verurteilung gibt dem Gläubiger das Recht von den Staatsorganen die Vollstreckungsklausel und auf deren Grundlage die Zwangsvollstreckung zu fordern.

In ähnlicher, aber doch in wesentlichen Punkten abweichender Art haben wir uns die beim Völkerrechtsdelikt in Frage kommenden Ansprüche zu denken:

1. Auch hier gibt es Rechtsschutzbedingungen und einen Rechtsschutzanspruch. Aber die materiellen Rechtsschutzbedingungen bestimmt das internationale Recht: wir haben sie bereits oben (§ 32) kennen gelernt. Die prozessualen Rechtsschutzbedingungen bestimmt das nationale Recht: wir werden sie gleich näher kennen lernen. Der beim Völkerrechtsdelikt erhobene Rechtsschutzanspruch ist nämlich selbst bloß ein nationaler und unterscheidet sich von dem durch die Gerichte zu befriedigenden Anspruch nur quantitativ, nicht qualitativ (s. weiter unten).

2. Die Prozeßvoraussetzungen entfallen hier, weil die Form und die Art, wie der behauptete Anspruch geltend zu machen ist, nicht von der internationalen Rechtsordnung bestimmt wird. Es gibt nämlich kein ex lege feststehendes, internationales Klagerecht, entsprechend dem innerstaatlichen, publizistischen Klagerecht.

Daß ein Schiedsgericht oder der internationale ständige Gerichtshof im Haag durch Vertrag angerufen werden kann, ja daß der Völkerbund dies den Mitgliedern besonders in seiner Satzung empfiehlt (Art. 13 II: „Streitfragen . . . über das Bestehen jeder Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde, oder über Umfang und Art der Wiedergutmachung im Fall einer solchen Verletzung gelten allgemein als solche, die einer schiedsgerichtlichen Lösung zugänglich sind"), ist nur scheinbar eine Ausnahme (s. oben S. 274f.). Der Wille der Staaten bewirkt allein die Anrufung des Schiedsgerichts. Die Regel bleibt aufrecht, daß die Staaten, von Ausnahmefällen abgesehen (s. oben S. 273), keinem überstaatlichen Organ gerichtsbar sind.

3. Der Vollstreckungsanspruch ist deshalb hier im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht nicht durch ein international rechtskräftiges Urteil bedingt, sondern einzig und allein durch die Befriedigung des nationalen Schutzanspruchs. Will der zum Schutz angerufene Staat dem entsprechen, was er nur nach reiflicher Erwägung der in Betracht kommenden Rechtsschutzbedingungen tun wird, so ist auch gleich schon der internationale Vollstreckungsanspruch mitsamt dem internationalen Durchsetzungsmittel gegeben, wenn der zur Reparation verpflichtete Auslandsstaat nicht erfüllt. Da es kein überstaatliches gesetzliches Organ zur Voll-

streckung der ex delicto juris gentium entstehenden Ansprüche gibt, so entfällt die Autorisation bzw. Gewährung der Zwangsvollstreckung durch eine höhere Gewalt und deshalb ist der Vollstreckungsanspruch schon da, wenn und sobald der Staat den angerufenen Schutz gewähren will.

II. Rechtsschutzbedingungen und nationaler Schutzanspruch (vgl. Art. 112 II RV.).

Die Rechtsschutzbedingungen sind teils materieller Art und von dem Völkerrecht gegeben; teils prozessualer Art und von der nationalen Rechtsordnung des Schutzstaates bestimmt.

Die internationalen Rechtsschutzbedingungen materiellrechtlicher Natur haben wir bereits im vorhergehenden kennen gelernt. Die nationalen Rechtsschutzbedingungen prozessualer Natur sind die folgenden:

1. Die schädigende Handlung muß im Ausland gesetzt sein und zwar in dem Staat, von dem Reparatur gefordert werden oder — was das gleiche besagt — gegen den der Schutzanspruch geltend gemacht wird. Es ist dabei gleichgültig, ob die Handlung im Hauptgebiet oder in den Kolonien, Schutzgebieten oder in den Küstengewässern, auf Kriegsschiffen oder auf Handelsschiffen auf hoher See begangen ist.

Für schädigende Handlungen, in Interessensphären begangen, haftet jedoch der Staat, dem sie zugehören, nicht: (DrRT. 1884/5 Nr. 61, Sten.-Ber. 1884/5 V S. 164). Note des Lord Granville an den deutschen Botschafter in London vom 29. November 1881. Ebensowenig haften in einem Plebiszitgebiet die Mächte, welche internationale Plebiszitkommissionen einsetzen, um die ordnungsmäßige Abwicklung des Plebiszits zu kontrollieren (DrRT. Nr. 4970 ex 1920—22).

2. Der Geschädigte muß dem angerufenen Schutzstaat als Staatsbürger oder wenigstens als Person zugehören, die in diesem Staate ihren Wohnsitz hat. Die Gewährung des Schutzanspruchs an Personen, die im Schutzstaat nur wohnen, nicht seine Staatsbürger sind, ist durch folgende völkerrechtliche Regel beschränkt: Der Schutzanspruch kann vom Aufenthaltsstaat gegenüber dem Heimatsstaate nicht gewährt werden.

Vgl. de Louter I 277. Schon Bartolus hat dies klar erfaßt (a. a. O. 599 Nr. 7): „Quaeritur an civitas nostra ex conventione possit concedere repraesalias contra civitatem originis vel e contra. Et videtur quod non per regulam positam ubi dicitur quod ex quo facto quaeritur mihi jus, ex eodem si agatur et fiat metu, non obligari: ita in proposito si per aliam civitatem huic civi vi fieret injuria, civitati originis quaeritur jus concedendi repraesalias, ergo ex eo quod ista civitas facit cum illo suo cive originario, contra eam non potest agi, et sic repraesalias concedi".

Um den Schutzanspruch mit Erfolg geltend zu machen, muß der ihn Ansprechende zur Zeit der Setzung der schädigenden Handlung und zur Zeit der Geltendmachung auch dem Schutzstaat als Staatsbürger angehören (Borchard a. a. O. 666).

3. Andere Klagevoraussetzungen sind, daß der Geschädigte nicht

selbst zur schädigenden Handlung Veranlassung gegeben, daß er nicht bei Setzung einer völkerrechtswidrigen (wie Piraterie und Sklavenhandel) oder neutralitätswidrigen Handlung (z. B. Verfrachtung von Konterbande, Versuch des Blockadebruchs, Leistung neutralitätswidriger Dienste, s. oben S. 336) die Schädigung erfahren habe u. a. m.

Ob diese Klagevoraussetzungen oder Rechtsschutzbedingungen vorliegen, entscheidet allein die nationale Rechtsordnung des um Schutz angerufenen Staats. Wenn aber die angerufene Regierung ihren Konnationalen dennoch den Schutz verleihen will, obwohl die unter 3. genannten Rechtsschutzbedingungen nicht gegeben sind, so darf das zur Reparatur verpflichtete Ausland Einwendung aus diesem Grunde herleiten (anderer Ansicht Borchard a. a. O. 747), denn die Haftung aus völkerrechtlichen Delikten ist Schuldhaftung, nicht Erfolgshaftung (s. oben S. 385f.).

Der nationale Schutzanspruch hat recht viel Ähnlichkeit mit dem von den nationalen Gerichten gewährten publizistischen Klagerecht. Insbesondere kann auf jenen ebensowenig generell verzichtet werden, wie auf dieses (Hellwig a. a. O. 161). Deshalb wird in konstanter Völkerrechtspraxis der von den südamerikanischen Staaten gemachte Versuch, in mit Ausländern geschlossenen Werk- und Lieferungsverträgen oder Ausländern gemachten Gewerbekonzessionen die diplomatische Intervention des Heimatsstaates jener Ausländer auszuschließen, falls Streitigkeiten aus dem Rechtsgeschäfte erwachsen, abgelehnt (Borchard a. a. O. 809).

In einem wesentlichen Punkte unterscheidet sich aber unser nationaler Schutzanspruch von dem vor den Gerichten geltend zu machenden Rechtsschutzanspruch. Dieser ist ein subjektives öffentliches Recht der Privatpartei, jener nicht. Der gegen das Ausland um Schutz angerufene Staat kann, muß aber nicht den Schutz erteilen. Mitunter sind die vom Auslande begangenen Rechtsverletzungen so geringfügig, daß es Wahnsinn wäre, ihretwegen mit dem Auslande in kriegerische oder kriegähnliche Verwicklungen zu geraten. Ein anderer Unterscheidungspunkt zwischen dem nationalen Schutzanspruch und dem nationalen publizistischen Klagerecht ist der folgende: über das letztere kann die Privatpartei jederzeit durch Verzicht oder Vergleich verfügen. Dies trifft für den nationalen Schutzanspruch in der Regel nicht zu. Die Völkerrechtsdelikte, die gewöhnlich uno actu den Privaten und seinen Staat, dem er zugehört (an Ehre und Vermögen) verletzen, können, wenn einmal gesetzt, durch den geschädigten Privaten nicht wegpaktiert werden (Borchard a. a. O. 362). Wo jedoch der Schaden von der Art ist, daß er eigentlich nur den Privaten trifft, ohne die nationale Ehre seines Schutzstaats zu verletzen, und wo man insbesondere spontane Reparatur durch den schädigenden Auslandsstaat erwarten darf, da wird auch der geschädigte Private durch Verzicht oder Vergleich auf die Reparatur des Auslandes einwirken können. In diesem Fall ist dann

auch kein Völkerrechtsdelikt mehr vorhanden: der Grund zum Einschreiten des Schutzstaats entfällt.

III. Der internationale Vollstreckungsanspruch.

1. Sein Umfang ist durch das Völkerrecht bestimmt und erstreckt sich:

a) Auf Schadensersatz und zwar auf damnum emergens und lucrum cessans. Immaterieller Schaden wird auch ersetzt. Ob sich der Anspruch auch auf den indirekten Schaden bezieht, d. h. auf Schaden, der durch das Hinzutreten weiterer Tatsachen vermittelt ist, wird von der völkerrechtlichen Praxis nicht einheitlich beantwortet und ist eher zu verneinen.

Im „Alabama-Fall" (s. oben S. 332 [vgl. dazu noch besonders: F. H. Geffcken, Die Alabamafrage 1872 S. 50ff. und Th. W. Balch, The Alabama Arbitration, 1900]) lehnte der Schiedshof von Genf den Anspruch auf Ersatz, der geltend gemacht wurde, ab

α) für den Verlust, der den Vereinigten Staaten durch Übertragung amerikanischer Handelsschiffe an Engländer entstanden war, um deren neutralen Flaggenschutz zu gewinnen,

β) für die erhöhten Schiffsversicherungsprämien,

γ) für die Verlängerung des Krieges, die durch die Ausrüstung des südstaatlichen Kreuzers „Alabama" hervorgerufen wurde.

Im allgemeinen ist aber die Praxis eher geneigt, den indirekten Schaden bei Vertragsbruch in Rechnung zu stellen, als bei Schädigungen ex delicto (Borchard 422f.), eher ferner bei Schädigung der Person, als der Sache. Ein Rechtssatz, der die Staatenhaftung auch auf indirekten Schaden ausdehnen würde, ist nicht nachweisbar. Mit Recht macht Strupp (a. a. O. 212) gegen Schoen (der Ersatz für indirekten Schaden annimmt, a. a. O. S. 125 Note 7) auf die von Österreich-Ungarn und Deutschland in einer Kommissionssitzung der Londoner Seerechtskonferenz von 1909 gemachte Feststellung geltend, daß „das allgemeine Prinzip des Völkerrechts" den Schadensersatz nur für die direkten Verluste anerkenne.

b) Auf Zinsen. Doch wird, wenn die Geltendmachung des Schutzanspruchs sich verzögert, der Zinsenlauf abgewiesen, jedenfalls nur von dem Zeitpunkt an bewilligt, wo der Vollstreckungsanspruch dem Auslande gegenüber geltend gemacht wurde.

Im russisch-türkischen Streitfall, der von dem Haager Schiedshof 1912 entschieden wurde (s. Meurer in Werk v. Haag I, 3, S. 253ff., ferner Anzilotti in Ri. di dir. int. VII 54ff.), forderte Rußland Verzugszinsen für die Nichtzahlung der im Friedensvertrag von Konstantinopel vom 27. Januar (8. Februar) 1879 zwischen beiden Mächten festgesetzten Kriegsentschädigung (Art. V). Der Schiedshof stellte den Grundsatz auf, daß auch nach Völkerrecht Verzugszinsen geschuldet würden, wenn der Schuldner seiner Zahlungspflicht grundlos nicht nachkomme. Dazu aber sei noch ausdrückliche Mahnung nötig: die Haftung beginne erst mit der ausdrücklichen Mahnung (Meurer a. a. O. 299). — Rußland wurde mit seinem Anspruch abgewiesen, weil es 11 Jahre hindurch nur die Entschädigungssumme ohne Verzugszinsen gefordert hatte, woraus der Schiedshof den Schluß zog, daß Rußland auf die Verzugszinsen bei verschiedenen Gelegenheiten der Mahnung zur Zahlung verzichtet habe. Mit Recht bemerkt Anzilotti, daß Rußland sich zur Begründung seines Klageanspruchs nicht auf den zivilistischen Zinsenanspruch aus Verzug hätte stützen müssen,

was Rußland eben der zivilistischen Einwendung der nicht erfolgten Mahnung ausgesetzt hat, sondern auf den Schadensersatzanspruch aus schuldhafter Verzögerung der Zahlung.

c) Auf Genugtuung, als Reparatur für die Kränkung, die der verletzte Staat an Ehre und Ansehen erlitten hat. Diese Genugtuung kann von der bloßen Erklärung des Bedauerns bis zur zeremoniellen Huldigung (Flaggengruß, Entsendung von Sühnegesandtschaften u. a. m.) aufsteigen.

2. Die Mittel zur Durchsetzung des Vollstreckungsanspruchs sind entweder der Krieg oder Zwangsmaßregeln[1]), welche die Staaten auch in Friedenszeiten gegeneinander zu ergreifen pflegen und den Generalnamen von Repressalien führen. Im einzelnen sind hier zu nennen:

a) Die Retorsion:

Das Charakteristische der Retorsion ist, daß sie eigentlich nur die Ausübung eines Rechts ist, das man gegen einen ausländischen Staat geltend macht, obwohl sie diesem als unfreundlicher Akt gegenübertritt: So definiert sie deshalb Wolff (Jus gentium meth. scient. pertractatum § 583): retorsio . . . . est usus juris in alteram gentem, quo ipsa in nostram utitur.

Beispiele von Retorsion sind die Retorsion des internationalen Privatrechts, ferner Zolltariferhöhungen u. a. m. Als, noch vor dem russisch-japanischen Krieg von 1904, Rußland aus den seiner Herrschaft damals unterworfenen Küstengewässern Sachalins die japanischen Fischerleute verwies, drohte Japan mit Vergeltungs- oder Retorsionsmaßnahmen durch Erhöhung der japanischen Zölle auf russische Waren, mit dem Erfolge, daß die russischen Maßregeln aufgehoben wurden.

b) Die Repressalien im engeren Sinne unterscheiden sich von den Retorsionsmaßregeln dadurch, daß sie nicht die Ausübung, eines wenn auch nur unvollkommenen Rechts sind, sondern an sich rechtswidrige Akte, wenn von dem Anlaß abgesehen wird, der sie herausgefordert hat. Sie können die Antwort auf jedes Völkerrechtsdelikt sein und sind dann allerdings, wenn dieses vorliegt, vom Völkerrecht gebilligt.

Ein Beispiel solcher Repressalien war Friedrichs des Großen Zurückhaltung der Zinsen gegenüber englischen Gläubigern (s. oben S. 347).

Andere Beispiele aus neuerer Zeit: Das Bombardement auf die Arsenale von

[1]) Literatur: Außer den oben zum ganzen Abschnitt angeführten Schriftstellern noch besonders: De Louter II 196ff.; Pitt Cobbett, Leading Cases I 345ff.; Rapisardi Mirabella in RDI. 1914 (XLVI. Bd.) p. 223ff.; Westlake in Collected Papers (1914) p. 572ff., 590ff.; Holland, Letters on War and Neutrality 1914[2] p. 8—21; Falcke, Le Blocus Pacifique. Leipzig 1919; Strupp, Das völkerrechtl. Delikt a. a. O. S. 179ff. (woselbst auch weitere Literatur). Was die Stellung der Repressalien im System anlangt, so kann kein Zweifel darüber herrschen, daß sie im Anschluß an die Lehre vom völkerrechtl. Delikt zu behandeln sind (s. auch Strupp). Schon Bartolus hat in seinem Tractatus de repraesaliis (1353: Baseler Ausgabe der Werke 1562, Bd. V 592, Tractatus VII) unter diesem Titel die Lehre vom Völkerrechtsdelikt in der Hauptsache vorgetragen.

Fu-tschu (1884) durch die französische Flotte aus Anlaß angeblich rechtswidriger Akte Chinas, die Besetzung der Stadt Corinto in Nicaragua durch die Engländer, um eine Entschädigung wegen völkerrechtswidrigen Delikts von Nicaragua zu erzwingen (1895), die Repressalien Hollands gegen Venezuela (1908) wegen illegaler Akte, welche Venezuela gegen Angehörige und Schiffe Hollands verübt hatte.

Gegenüber der Anwendung von Repressalien gibt es keine Duldungspflicht. Dem Recht auf Repressalienanwendung steht ebenso auf seiten des Repressalienobjekts (des Staats, gegen den sich die Repressalie richtet) ein Recht auf Gegenmaßnahmen zu. Das darf nicht Wunder nehmen bei einer auf Koordination ruhenden Völkerrechtsordnung.

Wir haben ähnliches bereits gesehen: bei dem Recht des Staats, feindlichen Maßnahmen eines anderen Staats Widerstand entgegenzusetzen (s. oben S. 292), bei dem Recht der Kriegspartei, neutrale Konterbande mit Beschlag zu legen, während jeder einzelne neutrale Staat das Recht hat, zu dulden, daß seine Angehörigen die Zufuhr von Konterbande besorgen (s. oben S. 342). Es ist daher unötig, darüber noch nachzusinnen, ob das Repressalienrecht des Staats ein Vollrecht oder ein „minderes" subjektives Recht ist (wie Strupp a. a. O. 183ff. und andere es tun).

Die Repressalien brauchen nicht

α) proportional dem erlittenen Unrecht zu sein; ein dahingehender Völkerrechtssatz ist nicht nachweisbar (Anzilotti, Corso III 167; Strupp a. a. O. 192). Auch ist das Represalienrecht kein Notrecht, für welches Proportionalität zu fordern wäre (s. oben 126). Wohl aber müssen sie

β) der Aufforderung, das Unrecht zu sühnen, nachfolgen;

γ) sie müssen, sobald die Sühne eingetreten, sofort aufhören;

δ) sie dürfen sich in ihrer Wirkung nicht auf dritte Staaten erstrecken, die an der Begehung des Unrechts, dessen Folgen sie sind, keinen Anteil haben. Auch zugunsten dritter Staaten dürfen keine Repressalien vorgenommen werden.

Ein Beispiel, wie leichtfertig gegen diesen letzten Satz verstoßen werden kann, bietet folgender Sachverhalt aus dem Weltkrieg. Im Jahre 1915 (vgl. dazu Ion in AJIL. XII. 564ff.) wurden bei Besetzung von Saloniki durch die Entente die Konsuln der Zentralmächte, Bulgariens und der Türkei in Haft genommen und nach auswärts verschleppt, die Konsulatsarchive der betreffenden Mächte angetastet, ja durchsucht. Die Engländer und Franzosen wollten die Gewaltakte als Repressalien rechtfertigen, da deutsche Flieger auf Saloniki Bomben hatten fallen lassen. Jede Maßnahme, die als Repressalie gerechtfertigt sein soll, hat einen rechtswidrigen Akt auf seiten desjenigen Staats, gegen den die Repressalie ergriffen wird, zur notwendigen Voraussetzung. Wie steht es nun mit dieser Voraussetzung der Rechtswidrigkeit?

Die Engländer und Franzosen hatten Saloniki friedlich, nicht kriegerisch besetzt. Die Staatsgewalt über Saloniki stand also (s. oben S. 113) nach wie vor dem griechischen Staate zu. Sie war nur so weit beschränkt, als die Verbündeten, Franzosen und Engländer, im Einverständnis mit der griechischen Regierung kriegerische Maßnahmen in Saloniki, sei es zu Verteidigungs-, sei es zu Angriffszwecken, vornahmen. Sofern demnach die deutschen Flieger auf solche Befestigungen, auf Arsenale und militärische Lager Angriffshandlungen richteten, übten sie durchaus kriegerische Handlungen aus, die vollständig rechtmäßig

waren. Ließen sie Bomben fallen, wodurch Einwohner von Saloniki verletzt oder getötet wurden, hatten dann die Engländer und Franzosen ein Repressalienrecht? Zweifellos nicht, sofern ihre eigenen Soldaten und Offiziere getötet wurden. Denn ihnen gegenüber handelten die deutschen Flieger nach Kriegsrecht rechtmäßig. Es durften aber die Verbündeten, Franzosen und Engländer, auch nicht wegen der eventuell an Griechenland geübten Rechtswidrigkeit mit Repressalien kommen, denn das Völkerrecht verurteilt alle Repressalien zugunsten eines dritten Staats. Schon der alte Vattel führt aus: „Welches Recht," sagt er, „haben wir, darüber zu urteilen, ob die Klage eines fremden gegen einen anderen unabhängigen Staat rechtlich begründet ist, ob ihm gegenüber wirklich eine Rechtsverweigerung stattgefunden hat?" Ebenso führt G. F. v. Martens aus, daß kein Staat das Recht habe, unter dem Vorwande von Repressalien sich zum Richter über die Rechtsbeziehungen anderer Staaten untereinander aufzuwerfen. Solche Repressalien zugunsten eines Dritten würden jedes Völkerrecht unmöglich machen, da sie das Bellum omnium contra omnes verwirklichen könnten. Als Präzedenzfall dient die Handlungsweise Englands im Jahre 1662 gegen die Niederlande. Auf Anordnung der britischen Admiralität wurden kraft des Repressalienrechts holländische Schiffe mit Beschlag belegt, weil einige Holländer Vermögensbesitz, der den Malteserrittern gehörte, unrechtmäßigerweise in Besitz genommen hatten. Die Generalstaaten erhoben dagegen Einspruch, indem sie hervorhoben, daß ein Souverän niemals zugunsten eines dritten Staats oder dessen Untertanen, sondern nur zugunsten seiner eigenen, Repressalien durchführen könnte. Der Großpensionär de Witt schrieb darüber folgendes: „Nichts ist absurder als diese Zulassung von Repressalien, denn es ist offenbar, daß kein Souverän Repressalien anders ordnen oder ausführen darf als zur Verteidigung oder zur Entschädigung seiner Untertanen, die er seiner Pflicht gegen Gott gemäß schützen muß. Niemals aber kann der Souverän solche Repressalien zugunsten eines Fremden zugestehen, der sich nicht unter seinem Schutze befindet, und mit dessen Souverän kein Vertrag oder Bündnis zu diesem Zwecke abgeschlossen ist . . . ." Die Engländer zogen vor diesen Argumenten sich zurück und gaben schließlich nach.

Ausnahmen von jener Rechtsregel, daß es Repressalien zugunsten eines dritten Staats nicht gibt, sind folgende zwei Fälle. Zunächst der Fall, wo der eine Staat dem dritten, dessen Staatsbürger geschädigt werden, durch Bündnis oder Vertrag verpflichtet ist, auch dessen Staatsbürger, wenn sie rechtswidrig von einem anderen verletzt werden, durch Repressalien zu schützen. Daß kein solches Bündnis zwischen England-Frankreich einer- und Griechenland andererseits bestand, ergibt sich aus dem Proteste, den Griechenland gegen den Gewaltakt erhoben hat. — Der andere Fall der Ausnahme ist der, wenn ein rechtswidriger Akt gegen ein Mitglied eines Staatenbundes oder eines Bundesstaats verübt worden ist. Da darf jeder andere Staat derselben Staatenverbindung Repressalien zugunsten der Staatsbürger seines Bundesgenossen durchführen, wie dies z. B. auch die Schweizer Kantone, einer zugunsten des anderen, getan haben. Aber auch dieser Fall kommt hier nicht in Betracht. Deshalb ließ sich der englisch-französische Gewaltakt nicht auf das völkerrechtliche Repressalienrecht stützen.

ε) Repressalien dürfen nur so lange dauern, als die Veranlassung zu Repressalien fortbesteht, und müssen sofort aufhören, wenn die Veranlassung weggefallen ist.

Ist es deshalb nötig, einen Vertrag in seiner Wirksamkeit zu suspendieren, um eine Repressalie auszuüben, so tritt der Vertrag sofort wieder in Wirksam-

keit, sobald der Anlaß zu Repressalien wegfällt. Wenn daher die im Januar 1923 von Frankreich und Belgien als Repressalie — übrigens rechtswidrig (s. oben S. 373 Anm. 1) — eingeleitete Besetzung des Ruhrgebiets von deutscher Seite die Gegenrepressalie (über die Zulässigkeit solcher s. oben S. 405) hervorrief, die Sachleistungen (aus dem Versailler FrV. und den Abkommen vom 15. März und 9. Juni 1922) an Frankreich und Belgien einzustellen, so bedeutet das nicht etwa die in Zeitungen und in Vorträgen aufgestellte Behauptung, daß der Vertrag von Versailles nun von Frankreich und Belgien gebrochen sei und wir denselben nicht mehr anerkennen, sondern, daß wir, solange als die französisch-belgische Rechtswidrigkeit fortdauert, nicht aus dem Vertrage leisten wollen.

Repressalien können mit Gegenrepressalien beantwortet werden.

Die von Strupp (a. a. O. 195) aufgestellte gegenteilige Behauptung, die er damit begründet, daß die Repressalie ein vorangegangenes völkerrechtliches Delikt voraussetze, läßt sich gerade mit diesem Argument widerlegen. Denn der Staat, der Repressalienobjekt ist, kann und wird zur Begründung seiner Gegenrepressalien sagen können: die gegen mich verwendete Repressalie ist grundlos und daher selbst ein Völkerrechtsdelikt, zu dessen Abwehr Repressalien zulässig sind. Wäre die Ansicht Strupps richtig, dann hätten wir Frankreichs und Belgiens Besetzung des Ruhrgebiets nicht mit der Einstellung der Kohlenlieferungen beantworten dürfen. Strupps Ansicht führt eine von ihm selbst bekämpfte Duldungspflicht des Repressalienobjekts ein, die, wenn zu Ende gedacht, darauf hinauskäme, daß derjenige, welcher zuerst die grundlose Behauptung aufstellt, daß ein Völlkerrechtsdelikt vorliegt, in der angenehmen Lage wäre, allein als Berechtigter aufzutreten. Auch würde, wenn Strupp Recht hätte, geradezu eine Prämie auf möglichst frühe Repressalienanwendung gesetzt, gleichviel ob sie grundlos oder begründet wäre. — Schon der alte Bartolus hat hier klarer gesehen. In seinem oben angeführten Tractatus VII (a. a. O. 605 Nr. 3) sagt er: „Quaeritur an talis exactus possit sine alia concessione capere homines et res civitatis, in qua captus fuit exactus occasione repraesaliarum.“ Er verneint die Frage und lehnt die Berufung auf den titulus ff quod quisque juris, der für die Bejahung herangezogen wird, ab. Denn dieser „loquitur in juris executione, ut si civitas una concessit repraesalias contra aliam ex causa non legitima vel modo non legitimo, ex eadem causa, vel eodem modo possunt concedi contra aliam, non autem habet locum in executione facti. Nam si una civitas aliquid facit de facto, non potest privatus eodem modo facere de facto . . .“ Will demnach der Staatsangehörige des Staats, der Repressalienobjekt ist, seinerseits Gegenrepressalien ausüben, so muß er von seinem Staat Lizenz erhalten („petat a terra sua repraesalias more legitimo, alias sua autoritate non potest exercere“).

Daraus ergibt sich, daß der Staat (nicht der Private) zu Gegenrepressalien befugt ist. Auch die interessante Frage, ob gegen ausländische Gesandte u. a. Exterritoriale, die im Repressalienobjekt akkreditiert sind, Repressalien zulässig sind (eine Frage, die in der heutigen Literatur bestritten ist; dagegen z. B. Strupp 190[4]), wird von Bartolus bejaht (a. a. O. p. 602 Nr. 11).

Repressalien sind keine kriegerischen Maßregeln und unterscheiden sich von diesen durch folgende Momente:

I) Sie setzen keine formelle Androhung voraus, wie die Kriegserklärung für kriegerische Maßregeln vorausgesetzt wird (s. oben S. 392).

II) Repressalien sind Rechtsgeschäfte, ebenso wie die Kriegs-

erklärung und jede kriegerische Maßregel ein Rechtsgeschäft ist. Pflichten von Neutralen können aber bei Repressalien nicht entstehen.

Deshalb ist es von besonderer Wichtigkeit, ob das Rechtsgeschäft, die Willenserklärung enthält, nun Krieg führen zu wollen, oder ob es diese Erklärung nicht enthält, sondern das Gegenteil, daß Krieg durch die Maßnahme nicht beabsichtigt sei.

Beispiel: Im Jahre 1884 (vgl. dazu Lafargue, Les répréssailles en temps de paix, Pariser DDiss. 1898 p. 146ff.; Strupp a. a. O. 204f.) hatte Frankreich gegen China zu Repressalien gegriffen und u. a. eine sog. Friedensblockade verhängt. England sah diese als kriegerische Maßnahmen an, was Frankreich energisch bestritt. Das am 4. April 1885 zwischen China und Frankreich abgeschlossene Protokoll spricht von „Endigung der Feindseligkeiten", und der Vertrag von Tientsin vom 9. Juni 1885, der den Zwischenfall endgültig erledigte, bezeichnet sich als Friedens-, Freundschafts- und Handelsvertrag. Als Grund, weshalb nur Repressalien, nicht kriegerische Maßnahmen von Frankreich gewollt waren, gab der leitende Minister der auswärtigen Angelegenheiten Ferry in der Deputiertenkammer (Sitzung vom 26. November 1884) u. a. die Rücksicht auf die Neutralen an („et enfin, il était d'une sagesse élémentaire de ne pas compliquer notre conflit avec la Chine de différends ou de difficultés avec les puissances neutres"). Auch in der französischen Besetzungsnote betr. das Ruhrgebiet (DrRT. 5555 von 1920—23 Nr. 7) wurde versichert, daß es sich um keine Besetzung politischer Art handle.

III) Die Repressalien brauchen die Rechte neutraler Staaten nicht zu respektieren, während die Kriegsmaßregeln auf solche Rechte achten müssen. Nur eine Grenze gibt es für Repressalien: sie dürfen sich nicht absichtlich gegen die Rechte dritter Staaten richten. Aber auf Rechte und Interessen dritter Staaten brauchen sie nicht Rücksicht zu nehmen: wenn sie sich in ihrer Richtung nur gegen den schuldigen Staat bewegen, so können Schädigungen dritter Staaten, die dabei zufällig vorkommen, nicht dem Repressalien anwendenden Staat zur Last gelegt werden.

Besondere Formen der Repressalien sind:

a) Das Embargo (vom spanischen ‚embargar' = aufhalten, beschlagnahmen) ist das Verbot, gerichtet an Kauffahrer des gegnerischen Staats, die Häfen des Aufenthaltsstaats zu verlassen. Diese Auslaufssperre muß aber sofort aufgehoben werden, wenn der gegnerische Staat die an ihn gestellten Forderungen erfüllt. Sie kann aber aus einer provisorischen Maßregel eine definitive Kriegsmaßregel werden, wenn es zum Kriege kommt. Dann werden die bloß beschlagnahmten Fahrzeuge als Prise erklärt.

In früheren Zeiten war es englische Praxis das Embargo schon vor jeder Kriegserklärung zu erlassen, um nach derselben einen sicheren Fang von Schiffen in Händen zu haben. Durch die jetzt übliche Gewährung des Moratoriums zum Auslauf nach Kriegserklärung (s. oben S. 340) ist dieser Praxis ein Riegel vorgeschoben.

Das Embargo im engeren Sinne ist die vorläufige Beschlagnahme und Auslaufssperre für Schiffe, die in einem Hafen liegen. Es gibt auch ein Embargo im weiteren Sinne, welches die Beschlagnahme von Schiffen des Gegners auf

hoher See oder in den Küstengewässern des gegnerischen Staats bedeutet. Solches Embargo im weiteren Sinne betätigte 1831 Frankreich gegen Portugal, 1832 Frankreich gegen Holland, um letzterem die Anerkennung der Unabhängigkeit Belgiens abzunötigen, 1840 England gegen das Königreich Neapel wegen der Verletzung der am sizilianischen Phosphor interessierten englischen Handelsprivilegien, welche Neapel durch Einführung des staatlichen Monopols angeblich verletzte u. a. m., zuletzt England 1902 gegen Venezuela.

b) Die Friedensblockade.

Seit 1827 ins Völkerrecht eingeführt, wurde sie seitdem insofern gemildert, als sie in ihrer Wirkung, zum Unterschiede von der kriegerischen Blockade,

α) nicht die Rechte dritter Staaten verletzen darf,

β) auch nicht bei Blockadebruch die Verfällung des Schiffes und der Ladung als gute Prise zur Folge hat, sondern höchstens die Beschlagnahme, die nach Aufhebung der Blockade ebenfalls aufzuheben ist.

Das Idealrecht der Friedensblockade schrieb das Institut de droit international bei seiner Heidelberger Tagung 1887 vor:

1. Die Schiffe der an der Blockade als Parteien nicht beteiligten Staaten (sog. dritten Staaten) können in die blockierte Zone ungehindert einfahren.

2. Die Friedensblockade muß erklärt und amtlich notifiziert, sowie durch eine ausreichende Macht aufrechterhalten werden.

3. Die der blockierten Partei zugehörenden Schiffe, welche die Blockade nicht respektieren, können sequestiert werden. Hört die Blockade auf, so müssen sie nebst ihrer Ladung ihren Eigentümern, jedoch ohne Entschädigung, zurückgestellt werden.

Die Praxis hält sich ungefähr an diese Grundsätze.

Seit der im Jahre 1886 gegen Griechenland bis zu der 1913[1]), gegen den widerspenstigen König von Montenegro (Räumung von Skutari auf Diktat der Londoner Konferenz) von dem europäischen Konzert (ohne Beteiligung Rußlands!) vollzogenen Friedensblockade, wurde folgende Praxis befolgt: 1. Amtliche Notifikation, 2. Beschränkung der Blockade auf die Schiffe der blockierten Partei, 3. Prüfung der Neutralität (ohne Durchsuchung s. oben S. 205) aller Handelsschiffe anderer Nationen und Autorisation zur Weiterreise auch nach der blockierten Zone mittels Eintragung im Schiffstagebuch. 4. Freie Passage auch für die Schiffe der blockierten Partei, sofern ein Teil der Ladung einem Angehörigen sog. neutraler Staaten angehörte und sofern die Ladung vor der Notifikation zu Schiffe gebracht worden, oder wenn auch nach der Notifikation, sofern nur die Charte-partie vor der Notifikation ausgefertigt war. 5. Im übrigen Festhaltung von Schiff und Ladung bei versuchtem Blockadebruch. 6. Befreiung des beschlagnahmten Schiffs und der Ladung im Zeitpunkt der Aufhebung der Blockade ohne Entschädigung.

[1]) Der jüngste Fall einer Friedensblockade war die 1916/17 gegen Griechenland verhängte, um seinen König den venizelistischen, ententefreundlichen Plänen gefügig zu machen (vgl. dazu Ion in AJIL. XII, 806ff.).

Sachregister.

Die fettgedruckten Ziffern bedeuten die Hauptstellen.

Aachener Protokoll 86 Anm. 1, 130, 139.
Abänderung von völkerr. Gewohnheitsrecht 11.
— — — Vereinbarung 12.
Abbassidenkalifat 30.
Abberufung der Gesandten 87.
Abbruch d. diplomatischen Beziehungen 292ff., 363.
Abessinien 105.
Abkommen über überseeische Telegraphenkabel (1884) 208.
— zwischen den all. und ass. Hauptmächten und Deutschland (1920) 154.
— zwischen den all. und ass. Hauptmächten, Belgien und Portugal (1919) 208 Anm. 4.
— zwischen England und Japan (1911) 241, 250, 256. [87.
Ablehnung der Gesandten
Abschaffung der Privatkaperei **337**f., 341.
Absolute Konterbande **343**.
— Kriegskonterbande 325.
— Neutralität 63.
Absolut verbotene Mittel der Kriegführung 315 bis 317.
Absorption, völkerrechtl. 7.
Absorptive Vertretung 79.
Abstammungsprinzip 167.
Abwanderungszwang 166f.
Abwechselnde Zusammensetzung der Kongresse und Konferenzen 96.
Abweisung von Fremden 221.
Abzeichen der Genfer Konvention 316.
Abzug aus belagerten Festungen 359.
Ackerbauinstitut 266. [131.
Adam in der Staatslehre
Adressaten des Völkerrechts 13.
Adrianopel, Frieden von 70.
Aër clausus s. Luftsouveränität.
Afghanistan 252.
Afrika 54; Mittel- und Südwest — 55.
Ägypten 29, 105, 130, 154, 197, 372; Englisches Protektorat in — 47f.; Gemischte Gerichte 105.
Aktionenrecht, völkerrechtliches 19, 395.
Akzessionsklausel 242.
Akzessorische Garantie 254.
Akzessionsverträge 265.
Alabama-Fall **332**, 334, 347, 403.
Alandinseln **156—159**, 242.
Albanien 51f., 149.
Algeciras-Akte 12.
Algemeinorgane, Verwaltungsgemeinschaften mit 265.
Alien Enemy s. feindliche Staatsbürger.
Allbeteiligungsklausel 231.
Allianz 34.
— zwischen England und Japan (1905) 241, 250, 252.
— zwischen Österreich-Ungarn und Rumänien (1892) 244.
Allianzverhältnisse 243.
Allianzverträge 240, 243ff., 322 Anm. 1.
Alliierten und assoziierten Hauptmächte 55ff., 113, 142, 181, 195, 211ff.
— — — Mächte 371, 372, 374, 383.
Alternat 235.
Alternativgebot **293**f., 304, 396.
Amerikanisch-preußischer Handelsvertrag (1828) 260.
Amerikanische Vertragsentwürfe von 1911: 274f.
Amerikanischer Kontinent 132ff.
Amerikanisches Neutralitätsgesetz (1818) 330f.
Amnestieklausel 369f.
Anam 30.
Änderung der Verfassung
Andora 44. [39.
Anerkannte Völkerrechtslehrer 176, 276, 278, 280.
Anerkennung der Insurgenteneigenschaft 145.
— als kriegführende Partei 146.
— eines Staats 21, und die Aufnahme in den Völkerbund **144—150**.
Anhaltung, Visitation und Durchsuchung 205, **344**.
Ankernde Schiffe 191.
Anknüpfungspunkte **126**, 390.

Anlagen für drahtlose Telegraphie im Kriege 321.
Anleihegarantie 256f.
Annexion 172f., 363.
Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich 14f.
Anschluß-Gemeinschaften
Anstaltshandeln 128. [265.
Antisoziale Verbrechen der Anarchisten 224.
Antwerpen 186f.
Anzweiflungsgründe des Bündnisfalls 244.
Appamfall 335.
Appellation Danzigs an den Völkerbund 45.
Arbeiterschutz 269.
Arbeitsamt, internationales, zu Basel 269 Anm. 2.
Arbeitsrecht 270f.
Archive und Amtspapiere der Konsuln 100.
Argentinien 41, 149, 243.
Ärmelkanal 194.
Armenier 48.
Ärzte im Heer 306.
Asyl 47, 92, 120, 226.
Athen, Frieden von 367,
Äthiopien 252. [370.
Athosklöster 52.
Atlantafall 206.
Attentatsklausel, belgische 223f.
Aufenthalt von Kriegsschiffen in neutralen Häfen 327.
Aufhebung der Kapitulationen 60, **109**.
Augsburger Frieden (1555) 166 Anm. 1.
Ausführungsverordnungen zu Konventionen 267.
Ausgangszölle 259.
Ausgleichsämter 384.
Auskunft über das feindliche Heer 315.
Ausländer, feindliche 295, 296 s. Feindliche Staatsbürger.
Auslauf von Kriegsschiffen aus neutralen Häfen 327.
Auslieferung 214, **222—227**, Unterschied zur Ausweisung 222; — von Kriegsgefangenen 369 — ihre Rechtsgrundlage 222f.
Auslieferungsbegehren 226.
Auslieferungsgesetz 224.
Auslieferungsrecht 225 bis 227.
Auslieferungsvertrag zwischen der nordamerikanischen Union und den Niederlanden (1887) 226 Anm. 1.
Auslieferungsverträge 222, 240.
Ausnahmslose Schiedsgerichtsverträge 274.
Ausreise der feindlichen Ausländer 295f.
Ausrüstung von Schiffen 332f.
Ausschluß aus dem Völkerbund 297.
Außerordentliche Bevollmächtigte 96.
— Gesandte 86 Anm. 1.
Austausch von Ratifikationsurkunden **229**, 232, 367.
Australien 41, 57, 61, 148 Anm. 2.
Ausweisung von Fremden 221f.
Automatische Vorteile 262f.
Autorisierte Freikorps 393.
Autoritätsverbände von Staaten 29ff.
Autorrecht 377.
Avignon 165.

Badisch-französischer Auslieferungsvertrag (1844) 223.
Baien und Buchten 179,
Balkan 130, 245. [198f.
Bancroftverträge 17, 217.
Bannware 352, 354 s. auch Konterbande.
Barcelona, internationale Verkehrskonferenz zu (1921) 181ff., 265.
Bardo-Vertrag (1881) 114.
Baumwolle als Konterbande 344.
Bedingt erlaubte Mittel der Kriegführung 317—319.
Bedingte Meistbegünstigung 259ff.
Bedingte Neutralität 323.
Beendigung der Allianzverträge 250f.
— des Krieges 366.
— des Wirtschaftskrieges 382ff.
Befreiung von Kriegsgefangenen 334.
— von Prisen 326, 334ff.
Beförderung von Nachrichten im Kriege 352ff.
— von feindlichen Truppen 352, 355.
Beglaubigung 100.
Beglaubigungsschreiben 87.
Begriff des Völkerrechts 1ff.
Behandlung der Kriegsgefangenen 307.
Beiladung zur Teilnahme an Kollektivverträgen 284.
— vor dem ständigen intern. Gerichtshof 283.
Beitrittsklausel 242.
Bekämpfung der Piraterie 207f.
— der Sklaverei 266.
Beleidigung des Staats 385.
Belgien 35, 62, 64, 139, 186 Anm. 1, 187, 224, 255, 263, 270, 309, 312 Anm. 1, 313, 331, 372, 407; dessen Neutralisierung 63; die Verletzung seiner Neutralität 321.
Belgrad, Frieden von 51.
Belloni-Fall 333f.
Benutzung von neutralen Häfen und Gewässern als Stützpunkte für Seekriegs-Unternehmungen 328.
— von Verkehrseinrichtungen im Kriege 328f.
Beraubung Gefallener 338.

Berufung gegen Schiedsgerichtsurteile 282.
Bericht des Völkerbundsrats 301f.
Berliner Kongreß 258.
— Kongreßakte 28, 48, 52, 130, 145, 187, 194.
— Vertrag 12, 51, 70, 116, 188, 194, 238, 242.
Berufskonsul 99.
Beschlagnahme v. Schiffen 351, 359.
Beschränkte völkerrechtl. Geschäftsfähigkeit 43ff.
Beschränkung der Gebietshoheit 178ff.
Beseitigung der Kapitulationen in Palästina und Mesopotamien 60.
Besetzung des Ruhrgebiets 407.
Besitzstand, völkerr. 364.
Besondere Vermittlung 298f.
Bestechung der Schiedsrichter 282.
Beteiligung neutral. Schiffe an Feindseligkeiten 355.
Betrug 235.
Beurkundung der Konsuln
Beutegut 336f. [99.
Beuterecht 337ff.; dessen Entwicklung beim Islam 337f.; bei den Engländern 339. [96.
Bevollmächtigte Delegierte
Bewaffnete Neutralität 324f., 363. [205.
Bewaffnung v. Kauffahrern
Bezügliche Schulden 177.
Bildung freiwilliger Korps
Billigkeit als Quelle des vom ständ. Intern. Gerichtshof anzuwendend. Rechts 280. [330ff.
Binnendonau 188.
Binnenschiffahrt 181.
Blockade 201, 203, 341, 349—352.
Blockadebrecher 201, 336.
Blockadebruch 350f.
Blockadeerklärung 350.
Bodensee 180.
Bombardement 318f.
Bosnien-Herzogewina 28, 238.
Bosporus 194ff.
Bosporuskommission, internationale 196.
Botschafter 86 Anm. 1.
Botschafterkonferenz 196, 212, 298.
Branntweinhandel auf hoher See 208.
Brasilien 41, 139, 362 Anm. 1, 390.
Braunschweig 154.
Breda, Vertrag von 166 Anm. 1.
Brest-Litowsk, Frieden von 158 Anm. 1, 363f., 367, 370.
Briefpostsendungen 340,
Briefzensur 352, 355. [353ff.
Briganten 206.
Brigantentum 391.
Britische Handelsschifffahrtsakte 317f.
Britisches Weltreich s. Großbritannien.
Brücken 179.
Brüsseler Antisklavereiakte 208.
— Antisklavereikonferenz 32, 266.
— Konferenz (1874) 291, 359, 394.
— Zuckerkonvention 232.
Bryan-Verträge 299f.
Bukarest, Frieden zu 370.
Bukowina 311.
Bulgarien 30, 51f., 143, 145, 195, 243, 296, 372, 405; Konsulargerichtsbarkeit in — 105.
Bundesstaat 39ff., 145, 386.
Bündnisfall 244.
Bündnispflichten 244; deren Umfang 246ff.
Bündnisvertrag zwischen England und der Türkei (1878) 116.
Burenkrieg 323, 353.
Bürgschaftsgarantie 257.
Cabotage 192.
Campo Formio, Frieden von 76, 166 Anm. 1, 365.
Canevaro-Fall 397.
Carolina-Fall 126.
Carthage-Fall 205, 353.
Casablanca-Fall 117.
Casus foederis 243ff., 322 Anm. 1; Aufhebungsgründe 245; Anzweiflungsgründe 244; Exkusationsgründe 244f.; Fehlschlagen des — 244,
Cavell-Fall 398. [250.
Ceylon 210.
Chatillon, Kongreß zu 365.
Chaumont, Vertrag zu 185,
Chile 243, 327. [356.
China 25ff., 110f., 197, 256, 372, 405, 408; Aufhebung der deutschen Konsulargerichtsbarkeit 55· Eintritt in die Völkergesellschaft 145; Missionstätigkeit 55; Pachtverträge 25ff.; Politik der offenen Tür 137.
China-Fall 356ff.
Chinesische Seezölle 108.
Chinesisch-japanischer Kiautschouvertrag (1915)
— — Krieg 292. [25.
Christiania, Konferenz zu, von 1910: 151; von 1912: 151; von 1914: 152.
Civitas maxima 4, 15f.
Clausula rebus sic stantibus 236, 238, 251; Beispiele ihrer Anwendung 238f.; — und veränderte Geschäftsgrundlage 238.
Cobdenvertrag zwischen England und Frankreich
Coimperium 153. [261.
Comitas gentium s. Völkercourtoisie.
Consolato del Mare 320.
Convoi 325, 344.
Cour permanente d'arbitrage 276f., 280.
Cour permanente de Justice international s. ständiger

internationaler Gerichtshof im Haag.
Cuba 137.
Cutting-Fall 387.

Dacia-Fall 348f.
Dalny 26.
Dänemark 35, 152, 159, 165, 197, 242, 252f, 323, 325, 334 Anm. 1, 360, 380.
Dänische Regel 334 Anm. 1.
Danzig 30, **44—46**, 159f.
Danzigisch-polnisches Abkommen (1920) 44f.
Dardanellen **194**ff., 240, 297
Darlehen an Staaten 397.
Dauernde Neutralisationen 243.
— Neutralität **62—72**, 242f., 255; ihr verwandte Institute 68; — und der Völkerbund 65.
— Übung 9.
De facto government 80f.
Defensivallianzen 244.
Definitivfrieden 367.
Deklaration der Zarin Katharina II. 324f.
Dekret der französischen Regierung (1915) 351 Anm. 1.
Delegierte 96.
Delikte der Gesandten 91.
— völkerrechtliche **385**f.
— gegen Wehr- und Zollvorschriften 224.
Deliktische Tatbestände 391—399.
Deliktstheorie 341, 344f.
Denationalisierung 208.
Dereliktion 177f.
Deteriorierung 368.
Deutsch - amerikanischer Friedensvertrag 230f., 372 Anm. 1.
— - belgischer Auslieferungsvertrag (1874) 224.
— - dänisches Abkommen (1921) 174ff.
— - dänischer Krieg 323.
Deutsch - französischer Krieg 314, 360, 366.
— - französisches Offensiv- und Defensiv - Bündnis (1812) 114.
— - französischer Schiedsgerichtshof 215, 218.
— - italienischer Handelsvertrag (1891) 248.
— - italienischer Vertrag (1915) 240, 247ff.
— - portugiesischer Handelsvertrag (1872) 361; von 1908: 361.
— -schweizerisch. Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag (1921) 299.
— - spanischer Auslieferungsvertrag (1878) 223.
— -spanischer Vertrag von 1899: 25.
Deutsche Anordnung (von 1915) 204.
— Konsulargerichtsbarkeit, deren Aufhebung 48, 55, 106.
— Reichsverfassung 14f., 18, 22, 149, 165 Anm. 1, 244, 346, 386ff., 401.
Deutscher Bund 39, 241.
— Bundestag 39.
Deutsches Gerichtsverfassungsgesetz 83, 89.
— Reich 41, 48, 55, 143, 145, 149, 152, 154, 157, 159ff., 160f., 171, 181, 187f., 212f., 224, 241ff., 255, 263, 266, 270, 292f., 296, 299f., 312 Anm. 1, 315, 321ff., 330ff., 351, 355, 361f., 372ff., 383, 391, 396, 403.
Devastation von Gebieten 316.
Dienstleistungen für den Okkupanten 315.
Diplomatische Agenten 87.
— Korrespondenz 93.
Diplomatischer Rang 86.
— Verkehr 31.
Direkter Schaden 370.
Dismembration 172.
Dispersion 191.
Dispositivverträge **228**, 233f., 240.
Doggerbank-Fall 390.
Domizil und feindliche Eigenschaft 378.
Dominions 42f.
Dominium 24, 153.
Donau 181, **187**ff.
Donauakte 187ff. [188f.
Donaukommissionen 187,
Donauversinkungen 189.
Doppelte Staatsangehörigkeit 215f.
Dragodoktrin 396. [322.
Dreibundvertrag 245f., 252
Dreimonatliches Moratorium 286, 293, **294**, 299, 302, 304.
Dreimonatliche Wartefrist s. Dreimomatliches Moratorium.
Drei-Seemeilen-Zone **193**,
Dresden-Fall 326f. [333.
Duchesne-Fall 15.
Dumba-Fall 93f.
Dum-Dum-Geschosse 316.
Durchbrechung der negativen Funktion des Staatsgebiets 86.
— der positiven Funktion des Staatsgebiets 97.
Durchfahrende Schiffe 191.
Durchfahrt 321; der Kriegsschiffe im Seekrieg 326.
Durchfuhr 321.
Durchgangskorridor, deutsch-polnischer 159.
Durchgangszölle 259.
Durchsetzungspflicht der Garanten 257.
Durchsuchung s. Anhaltung.

Ecuador 136.
Echter Notstand 394.
Effektivität der Blockade 324, 341, 343, **349**f. — der Okkupation 169, 308.
Ehrenklausel 274.
Ehrenwort, Entlassung auf 307, 334.

Eigentumsübertragung 25; an Schiffen 348.
Einfahrt in Häfen 324.
Eingangszölle 259.
Einspruchsrecht 241.
Einteilung des Völkerrechts 122.
Eintreibung von Vertragsschulden 396.
Einverständnishandeln 128
Einzelgarantie 254. [130.
Einzelstaat 39.
Eisenbahngemeinschaft 64.
Eisenbahnmaterial 362.
Elbe 187, 429.
Elsaß-Lothringen 42, 166, 179f., 263, 311f., 368.
Embargo 408.
Emeuten 391.
England s. Großbritannien.
Englisch-französische Konvention 154.
Englisch-französisches Abkommen (1839) 198; von 1843: 198.
— -französischer Vertrag 274. [250f.
— -portugiesische Allianz
— -russischer Handelsvertrag (1766) 325.
Englische Staatsverordnung (1915) 351.
Enklaven 166. [170.
Entdeckung von Gebiet
Entente 323, 405; zwischen Rußland und England (1907) 252.
Entlassung Kriegsgefangener 307.
Entschädigung 341, 362, s. auch Schadensersatz.
Entstehung des Staats 40,
Entwaffnung 334. [144f.
Entwässerung 266.
Entwichene Kriegsgefangene 334.
Entziehung des Exequatur
Erdmessung 266. [98.
Erfolgshaftung 386.
Ermächtigung, verfassungsrechtl., der Völkerrechtsorgane 23.
Eroberungstheorie 349.
Erwerb der Staatsangehörigkeit 215ff.
Esthland 148 Anm. 1, 159.
Europäische Donaukommission 181, 188. [127ff.
— Staatengesellschaft
Europäisches Gleichgewicht 129f.
— Konzert 127f., 129f., 139, 365, 409.
Ewiger Frieden 368.
Exchange-Fall 118.
Exemption von der fremden Gerichtsbarkeit 76, 84f., 100.
Exequatur 32, 60, 98, 146, 309.
Exkusationsgründe 245.
Expense basis 96.
Explosivgeschosse 290.
Explosivstoffe 212.
Exterritorialität der Beauftragten des Völkerbundes und der Teilnehmer an seinen Versammlungen 95; der Gesandten 88ff.; der Donaukommission 188; des Heeres im besetzten Gebiet 113; internationaler Kommissionen 73, 113; der Konsuln 100; der Kriegsschiffe 120; der Meerengen-Kommission 374; der Schiedsrichter 277; des Staatshauptes 83ff.; d. Staatsschiffe 120.

Fahnenflucht 370.
Fahrzeuge, der Küstenfischerei dienende 340f.
Fakultative Neutralität 71.
Fälle friedlicher militärischer Besetzung 113f. — obligatorischer Gerichtsbarkeit 275 — bewaffneter Neutralität 324f. — qualifizierter Neutralität 323 — institutioneller Schiedsgerichtsbarkeit 275f.
Feindliche Diplomaten 358 — Flagge 341 — Handelsgesellschaften 376 — Handlung 363 — Staatsangehörige 295, 312, 375ff.
Feindliches Gut 341 — Privateigentum 377.
Feindseligkeiten in neutralen Häfen 327.
Ferner Osten 252, 256.
Fernsprechleitung i. Kriege 321.
Feststellung der Staatsangehörigkeit 214.
Finanzkontrolle 396f.
Finnland 29, 157f.
Fischerboote 358.
Fischereigerät 341.
Fiume 154.
Flaggenbetrug 316f. — im Seekrieg 317f, 348f.
Flaggengruß 404.
Flaggenwechsel s. Flaggenbetrug. [180ff.
Flüsse, internationale 179,
Flußkommissionen 187.
Flußnachbarrecht 184, 189f.
Formeln der Meistbegünstigung 259f.
Fortgesetzte Reise s. Prinzip der kontinuierlichen Reise.
Franconia-Fall 333.
Franktireurs 306.
Frankfurter Frieden 367.
Frankreich 30, 44, 49, 52, 59, 63, 130, 134, 137, 139, 152, 157, 159, 162 Anm. 2, 165, 185, 187f., 195, 209f., 215, 222, 224, 236, 241, 244, 251, 253, 255f., 270, 323f., 331, 347, 353, 356, 360, 372, 378, 385, 407ff.
Französische Sprache 234.
Frauen- und Kinderhandel, dessen Bekämpfung 266.
Frei Schiff, frei Gut 200, 317, 324.
Freie Religionsübung 307.
Freiheit der Meere 199ff. — der Schiffahrt 184ff.

Freiliste von Waren 343.
Freiwilligenkorps 306.
Fremdenrecht 19, 214, **219** bis **222**.
Friedensblockade 409.
Friedensschluß 363—374.
Friedensvertrag zwischen England und Frankreich (1809) 194.
Friedliche Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten 297ff.
Friedrich Arp-Fall 192f.
Fryatt-Fall 206.
Führerdienst 315.
Fulda, Vertrag zu 365.
Fundierte Staatsschulden 177.
Funkentelegraphische Station 328.

Galapagosinseln 136.
Galizien 311.
Garantenstaat 62f.
Garantie 68—von Kolonialrechten 256—der dauernden Neutralität 255—des Staatsgebiets 255 — der Verfassung 255 — eines Vertrags 256.
Garantieabkommen zwischen Frankreich und England 256; Frankreich und der nordamer. Union 256.
Garantiefall 252, 254ff.
Garantiegesetz, italienisches 11, 73, 75.
Garantiekomitee 371. [255.
Garantievertrag von 1831
Garantieverträge 240, 243,
Gebäude 319. [**251**ff.
Gebietshoheit 20, 27, 46, 190f., 194; Völkerrechtshandlungen der — 150ff. Völkerrechts-Schranken der — 178ff.
Gebietskörperschaft 20.
Gefangenenlager 312.
Gefangennehmung 305.
Gegenrepressalien 407.
Gegenseitigkeit 5—bei Beendigung des Wirtschaftskrieges 382f.
Gegenstände und Stoffe zur Pflege der Kranken und Verwundeten 341.
Geheimgesandte 89.
Geheimverträge 283.
Geisel 237.
Geleitschutz s. Convoi.
Geltendmachung völkerrechtlicher Haftung 390.
Geltung des Völkerrechts im Staate 13.
Gemeine Verbrechen 369.
Gemeingebrauch am offenen Meer 190, 192, **203**; kriegsrechtliche Beschränkungen 203ff., seepolizeiliche Beschränkungen 207ff.
Gemeinsame Organe, Verwaltungsgemeinschaften mit 265.
Gemeinschaftshandeln 128f.
Gemeinschafts-Verwaltungen 265.
Gemeinwille, der zusammengeflossene 3.
Gemischter Schiedsgerichtshof 384.
Generalarbeitskonferenz von Washington 270.
Generalbüro der Verwaltungsgemeinschaften 268.
Generalkonferenz der Verwaltungsgemeinschaften
Generalkonsuln 99. [267.
Generalnotifikation 350.
Generaltarif 259.
Generalvollmacht 96.
Genfer Abkommen zwischen Deutschland und Polen (1922) 156.
— Konvention von 1906 232, 307, 341; von 1864 290; über die Alandinseln 158.
Genossenverbände von Staaten 34.
Gent, Frieden von 367, 429.
Genugtuung 404.
Geodätische Vereinigung, internationale 266, 268.
Geodätisches Institut 266.
Gerechter Krieg 289.
Gerichtsbarkeit in Küstengewässern 191.
St. Germain, Frieden von 7, 51, 140, 143, 154, 167, 188, 266; Abkommen von 208 Anm. 4; Konvention von 54.
Gesandte **86—95**; Abberufung 87; Ablehnung 87; Anmeldung der Ankunft 86 Anm. 1; Asylrecht 92; ihre Bediensteten 88f.; Befreiung von Abgaben 92, von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats 88; Beglaubigungsschreiben 87; Begriff 86; Beleidigung 91; begangene Delikte 91; dingliche Klagen 91; diplomatische Korrespondenz 93; diplomatischer Rang 86; Durchbrechung der negativen Funktion des Staatsgebiets 86; Durchreise 90; Entziehung der Konzession 87; Exterritorialität 88ff.; Familienmitglieder 88; Gesandtschaftsgebäude 89, 91f.; Geschäftspersonal 89; Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung 91, gegenüber der Zivilgerichtsbarkeit 91, vor Finanzgewalt, Polizeigewalt und Verwaltungszwang 92; Militärattachés 89; Mitglieder der Mission 88f.; Naturalleistungen 92; persönliche Klagen 91, Steuern 92; Quartierleistungen 92; Rangordnung 86 Anm. 1; Rechtsgrund der Vorrechte 88; Realsteuern 92; Strafrechtsschutz 91; unbewegliche

Güter 91; Verzicht auf die Vorrechte 90; Zollfreiheit 92; Zwangsvollstreckung 92.
Gesandtschaftsgebäude 89, 91ff.
Gesandtschaftsviertel in Peking 93.
Geschäftsfähigkeit 216.
Geschäftsordnung des Völkerbundsrats 302.
Geschäftsträger 86 Anm. 1.
Geschlossene Meere 194.
Geschosse, die unnötige Leiden verursachen 316.
Gesellschaftshandeln 128f.
Gesellschaftsverträge 228.
Gesetze und Gebräuche des Landkriegs 291, 306, 392.
Gesundheitsamt, internationales 266.
Gesundheitspolizei 191.
Gesundheitsrat, internationaler 196.
Gewalt des Okkupanten im besetzten Gebiet 308ff.
Gewaltanwendung bei Eintreibung von Vertragsschulden 395.
GewerblichesEigentum 265.
Gewohnheitsrecht 8f., 31,
Gibraltar 194. [104, 280.
Giftige Gase 316.
Glatte Meistbegünstigung
Gläubigeramt 384. [259.
Gleichberechtigung der Staaten 7, **125**, 147, 220, 278 — der Flaggen 188.
Gleichgewicht, europäisches 130 — politisches 129.
Gleichstellung der Staatsfremden 220.
Gliedstaaten 18, 386f.
Glitra-Fall 345.
Gotha-Fall 152. [319.
Gottesdienstliche Gebäude
Grenzen des Staatsgebiets
Grenzfluß 179. [151ff.
Grenzgewässer 179.
Grenzlinien, doppelte 179.
Grenzseen 180.
Grenzübergangsbahnhöfe 156.
Grenzverdunklungen 179.
Griechenland 29, 49, 51f., 139, 142, 165, 195, 197, 218, 224, 245, 253f., 323, 391, 405f.
Griechische Inseln, Fall der 117.
Großbritannien 26, 34, 41, 59f., 63, 130, 132, 134, 137, 139, 152, 154, 157, 159, 165, 171, 180, 186ff., 193ff., 206f., 209f., 218, 224, 236, 241, 243, 248, 250f., 253ff., 262, 270, 292, 296f., 303, 317f., 320, 323ff., 331f., 333f., 346f., 351, 353ff., 360, 365, 372, 377ff., 385, 390f., 397, 406, 408f.
Grundrechte des Völkerrechts 121, **124**ff.
Grundsatz der offenen Tür 60f., 137, 252 —der Spezialität 226.
Gruppensolidarität 388.
Gute Dienste s. Mediation.
Gwalior 31.

Haager Abkommen von 1899: 232, 240, 243.
— — von 1907: 8, 12, 16, 119, 282, 240, 242, 274, 276f., 278 Anm. 1, 280ff., 285, 291ff., 298, 301, 305—319, 321, 325, 326, 340, 353f., 358, 362, 366, 369, 376f., 392ff., 396.
— Friedenskonferenz von 1899: 10, 273, 277, 282, 291, 298, 394.
— — von 1907: 10, 16, 273, 278ff., 282, 292, 295, 298, 312, 320, 331, 337, 340, 345, 394, 395.
— Konferenzakte v. 1899: 291.
— Schiedshof 155 Anm. 1 u. 2, 199, 205, 275, 277, 282, 284, 353, 403.
— Vertrag (1795) 185.
Hafenprise 339f.
Haftung des Staats 385ff.
Haimun-Fall 328.
Haiti 92, 331.
Halbsouveräne Staaten s. Protektorate.
Hamburg 34.
Handelsschiffe 187, 288, 326 Anm. 2; ankernde 191; Recht auf Bewaffnung 205; Recht auf Nacheile und Festnahme von — 192.
Handels- u. Schiffahrtsvertrag zwischen Deutschland u. Schweden (1911) 101.
Handelsvertrag zwischen Frankreich u. Holland (1662) 295.
— — Großbritannien u. Spanien 295.
— — Nordamerikanischer Union und Hawai (1875) 262.
— — Preußen u. den Vereinigten Staaten (1799) 335.
Handelsverträge 240; mit Meistbegünstigungsklausel 262.
Hannover 34.
Hauptgarantie 254.
Hawai 28, 137, 262.
Hay-Pauncefote-Vertrag 71, 197, 243.
Hedschas 52.
Hedschas-Fall 303.
Heer 112; im friedlich besetzten Auslande 113; im völkerr. Sinne 306.
Heilige Allianz 132f.
— Stätten 52.
Heiliger Krieg 287.
Herrschaftsfunktion 128.
Hilfsgesellschaften für Kriegsgefangene 307.
Hochverrat 370.
Hoheitsbereich 326.
Hoheitsrechte 60, 155f.
Hoheitszeichen 100.
Holland 24, 62f., 152,

185ff., 197, 218, 224, 255, 318, 321, 324, 328, 331, 352, 360, 380, 405f.,
Honduras 397.
Hönigsberg-Fall 23. [409.
Humanitäre Beziehungen — Interessen 341. [295.
Hungerblockade 351.
Hubertusburger Frieden 166 Anm. 1.

Imperium 24, 153.
Indien 30, 148 Anm. 2.
Indigenat 214.
Indirekter Schaden 371,
Indultfrist 337, **340**. [403.
Inkognito 85f.
Inkorporation 35, 46.
Innenverhältnis zwischen Protektor und Schützling 46.
Institut de droit international 193, 205, 209, 223f., 282, 357, 360, 409.
Institutionelle Schiedsgerichte **273**, 276, 284f. — Schiedsverträge 249.
Insurgenten 145f.
Interessenkonflikte 300.
Interessensphären 24.
Interessensphärenvertrag zwischen England und Portugal 323.
Internationale Flußkommissionen 187 — Gerichtsurteile 280 — Donaukommission 188f. — Kommissionen 112f., 299 — Luftschiffahrt 211f. — Meterunion 265, 268 — Schiedsgerichtsbarkeit 273ff. — Spruchgemeinschaften **273—286** — Streitigkeiten 212, 275 — Übereinkünfte 280 — Verwaltungsgemeinschaften 264ff.
Internationaler Gesundheitsrat 196 — Prisenhof 345f. — Schiedshof im Haag 227 s. Cour permanente d'arbitrage — Vollstreckungsanspruch 399ff., 403ff.
Internationales Arbeitsamt 270 — Flußnachbarrecht 184, **189**f. — Luftschiffahrtsrecht 211—213 — Nachbarrecht 154ff., Privatrecht 42, 126, 172f., 212, 390 — Schlichtungsverfahren 299 — Vergleichsverfahren 299 — Verwaltungsrecht 239.
Internationalisierung 57 — von Flüssen 181.
Interpretation von Verträgen 235. [282.
Interpretationsverlangen
Intervention 22, 297ff. — des Völkerbundes 303.
Interventionsfälle wegen Verletzung Rechte Dritter 241.
Intra-Praesidiadoktrin 340.
Ionische Inseln 165.
Irak 304.
Irland 34, 62.
Irrtum 235.
Isolierte Schiedsgerichte **273**, 283, 285.
Italien 44, 49, 52, 63, 139, 152, 159, 165, 187f., 195, 218, 221, 244ff., 270, 292, 306f., 313, 323, 333f., 362 Anm. 1, 364, 372, 387, 396f.

Japan 25f., 52, 139, 155, 195, 197, 241, 250, 254, 256, 259, 270, 292, 315, 343, 364, 372, 404.
Jewish Agency 60.
Juden 51, 242.
Jüdisch-nationale Heimstätte 60.
Jugoslavien s. Südslavien.
Jurisdiktion 213f. — über ankernde Schiffe 191 — über fremde Staaten unzulässig 7f., 86.
Jurisdiktionsakte s. Konsulargerichtsbarkeit; deren Schranken 214ff.
Jus angariae 336, **359** bis **362** — repraesentationis omnimodae 79 — sanguinis 215 — soli 215.
Justizverweigerung 19, 390, **397—399**.

Kabel s. Unterseekabel.
Kabelterritorium 209.
Kairo, Vertrag von 154.
Kalifat des Islam 74.
Kalifenstaat zu Bagdad 29.
Kalindscha, Vertrag v. 104.
Kalisch, Vertrag zu 365.
Kambodscha 30.
Kanada 38, 41, 148 Anm. 2, 297, 330.
Kanäle 179, 194, **196—198**.
Kaperei s. Prisenrecht.
Kapitulationen 11, 103f.; deren Abschaffung 105,
Kapkolonie 41. [**109**.
Karlowitz, Frieden von 51.
Karolineninseln 25.
Karolinen-Fall 78, 170.
Kauffahrer 202, 205ff., 359; s. a. Handelsschiffe.
Kaulund 26.
Kiautschou **25**f., 358.
Kiautschouvertrag s. Vertrag zwischen Deutschland und China (1898)
Kieler Kanal 198.
Kinderhandel s. Frauenhandel.
Klienten des Völkerbundes
Klöster 52. [**143**, 296.
Kodifikation des Kriegsrechts 290f.
Kodifikationsprinzip 12.
Kohlenstationen 25.
Kollektiv-Garantie 254, 257f. — von Anleihen 258.
—-Haftung 315.
—-Intervention 300, 302ff.
—-Verträge 228, 284.
Kolonialgesellschaften 21.
Kolonien 28, 41, 64.
Kolonisation und Intervention in Amerika 133.
Kombattanten **305**f., 392.
Kommunionsharz 154.

Kompetenz-Kompetenz 29.
Kompromiß 273.
Kompromißtheorie 349.
Kondominium **153**f, 180.
Konferenzen 95.
Konfiskation der Konterbande 344.
Konflikte 13, 16.
Kongoakte 54, 62, 71, 169f., 182, 242.
Kongobecken 54, 62, 71.
Kongokonferenz 22.
Kongostaat 26, 35, 62f., 145, 242.
Königsberg, Konvention zu 114.
Kongresse 95.
Konkordat von 1855: 238ff.
Konkordate 78.
Konstantinopel, Frieden von (1913) 367, 370; von 1879: 403 — Konvention von (1888) 197.
Konsulararchiv 100.
Konsularagenten 99.
Konsulargerichtsbarkeit 32, 54f., **101**ff.
Konsulargerichtsgemeinden 109—112.
Konsularkonvention des norddeutschen Bundes mit Spanien 101.
Konsularvertrag zwischen Deutschland und Bulgarien (1911) 101.
Konsuln **97—112**; Begriff 97; Beendigung der Funktion 98, Beschränkung ihres Wirkungskreises 98; Exemtion von der Gerichtsbarkeit 100; Exequatur 98; Funktionen 99—100; Jurisdiktionsprivilegien 103; Meistbegünstigungsklausel 101; Konsulargerichtsbarkeit 101ff.; Rangstufen 99; Vorrechte 100; Zulassung 101.
Kontaktminen 319.
Konterbande 201, 324, 336, 341, **342**.
Kontributionen 314.
Kontrollausschuß 58.
Kontrolltheorie 376 Anm. 1.
Konventionalregel 5, 6, 11, 22, 38, 41f.
Konventionen 267.
Konzentrationslager 312.
Kooptation der Mitglieder des ständigen Gerichtshofs 279.
Koordination als Grundlage des Völkerrechts 4.
Korea 254.
Korrespondierende oder reziproke Gesetzgebung 37f.
Kosten des Auslieferungsverfahrens 227.
Krakau 241.
Kranke u. Verwundete 307.
Kreditive s. Beglaubigungsschreiben.
Kreta 29f., 137.
Krieg 239, **286**ff.; seine Beschränkung 290.
Kriegerische Besetzung s. Occupatio bellica.
Kriegführende 258, 305f., 318, 320ff., 348; Anerkennung als kriegführende Partei 146.
Kriegsbeendigung s. Friedensschluß.
Kriegsbegriff s. Krieg.
Kriegsentschädigung 370 bis 374.
Kriegserklärung 291—293.
Kriegsgefangene 306—308, 393 — deren Verschenkung 306f. — Offiziere 307, 334.
Kriegsgenossenschaft 243, 246.
Kriegskonterbande s. Konterbande.
Kriegslizenzen 383.
Kriegsnotwendigkeit 349.
Kriegsrecht 291, 314.
Kriegsregel von 1756: 342f.
Kriegsschäden 392ff.
Kriegsschiff, völkerrechtl. Stellung 118ff.
Kriegsunternehmungen 315; Aufhören der 366.
Kriegsverbrecher **7**, 206, 392.
Kriegsverträge s. Allianzverträge.
Kriegszonen **203—205**, 351.
Krimkrieg 292, 295, 340, 366.
Kultusfreiheit 307, 313.
Kündigungsfrist 250.
Kunst, der, gewidmete Gebäude 319.
Kuriere 89.
Küstenfischerei 192, 340.
Küstengewässer 191—194.
Küstenmeer 179, **190**ff.
Küstenschifferei s. Cabotage.
Kutsch 32.
Kutschuk Kainardschi, Frieden von 51, 194.

Landesrecht 12, 16.
Landesverrat 370.
Landesverteidigung 60.
Landkrieg 318f., 321, 392.
Landzuwachs (accretio) 167.
Lasten, den Neutralen auferlegte 379—382.
Lausanne, Frieden von 366f., 369f.
— Friedenskonferenz (1922 bis 1923) 113, 196, 304.
— Vertrag zu (1564) 180.
Lazarettschiffe 341.
Lebensmittel als Konterbande 343.
Legalwirkungen d. Staatensukzession 172ff.
Legate 86 Anm. 1.
Legitimitätsprinzip 132.
Lehenstaat 29.
Lettland 148 Anm. 1, 159.
Lettres de provision 98.
Leuchtfeuer 101.
Levée en masse 306, 393.
Liberia 137, 145, 372.
Lieferanten 306 Anm. 1.
Limitierte Neutralität 322.
Liste der Schiedsrichter 276f.
Lokalschiffahrt 341.

London 319.
Londoner Akt 258.
— Erklärung (1920) 65f.
— Konferenz (1830) 253; (1839) 186 Anm. 1; (1867) 63f.; (1871) 237, 239; (1909) 345, 360 Anm. 1, 403; (1913) 52, 130; (1920) 195; (1921) 48.
— Protokoll (1906) 154.
— Seerechtsdeklaration 10 201, 232, 328, 341ff., 348ff., 354ff.
— Seerechtskonferenz 360 Anm. 1.
— Ultimatum (1921) 371.
Lotsenwesen 191.
Louisiana 387.
Lufthafen 212.
Luftlinien 211.
Luftsäule, die, über dem Staatsgebiet 210f.
Luftschiffahrtsbrief 211.
Luftschiffahrt, internationale 211f.
Luftschiffahrtskommission, internationale **212**, 265.
Luftschiffahrtsrecht 211—
Luftschiffe 211. [213.
Luftsouveränität 211.
Luneville, Frieden von 179.
Luxemburg 34, 62f., 244,
Luxor-Fall 347f. [258.

Machttheorie 3.
Madagaskar 47.
Madison-Doktrin 134.
Madrider Protokoll 170.
Magallanstraße 71, 194, 243.
Magdalenen-Bai-Fall 136.
Main 185f.
Mandat, völkerrechtl. 52, **55—61**; Klassen von — 59—61; zivilrechtliches — 56f.
Mandatar 52, 55; seine Ernennung 57; seine Rechte 59; seine Verantwortlichkeit 57. [57f.
Mandant 56; seine Rechte
Mandatsländer **55**ff., 105.
Mandatsverpflichtungen 58.
Mandschurei 252.
Mangel an Feuerungs- und Lebensmitteln 326 Anm. 1, 334.
Mare liberum 203.
Marie Glaeser-Fall 346.
Marken- und Musterschutz 377.
Marketender 306 Anm. 1.
Marokko 105, 372.
Massenhandeln 128.
Maximal- und Minimaltarif 262.
Mazedonien 50.
Mediation **297**ff., 325; vor dem Völkerbunde 298f.; des Völkerbundes 300ff.
Mediator 297.
Meerengen 179, **194—196**.
Meerengenfrage s. Meerengen.
Meerengenkommission 195f.
Meerengenzone 195.
Meeresgrund 209f.
Meistbegünstigungsklausel **258**ff.; ihre Entwicklungsgeschichte 260ff. — in Konsularsachen 101; völkerrechtl. Grundsätze im Anschluß an die — 262ff.
Mekka und Medina 52; ihre Rechtsstellung 53f.
Mekkapilgerfahrten 102.
Memel 154, 429; Fluß 187.
Mesopotamien 59f.
Meterunion, internationale 265, 268.
Methuen-Vertrag 260.
Mexiko 41, 134, 136, 218, 241, 284, 387.
Mighell v. Sultan of Johore-Fall 86.
Militärattachés 89, 358.
Militärische Abzeichen 316.
— Delikte 370.
— Leistungen der Radschahstaaten 31.
— Maßnahmen gegen den Überfallskrieg 296f.
— Uniform 316.
Miliz 306.
Minderheitenschutz 51.
Minister des Auswärtigen 96.
Minister - Residenten 86 Anm. 1.
Minoritätenverträge 51.
Mißbrauch der Flagge 316.
Mittel der Kriegführung 305—319; neuentdeckte 290f. — des Wirtschaftskrieges 375ff.
Mittellinie des Flusses 179; des Sees 180.
Monaco 44.
Mortensen v. Peters-Fall 17.
Monroedoktrin 42f., **131**ff., 300.
Montenegro 52, 145, 315,
Mosel 185. [409.
Mossulstreit 303f.
Munitionshandel s. Waffenhandel.
Münster, Frieden von 185.
Musterschutz s. Marken- und Musterschutz.
Mutterland 41.

Nachbarrecht, internat. 154ff.
Nachkriegsmaßnahmen, wirtschaftliche 382f.
Nachrichtenbeförderung im feindl. Interesse 352ff.
Nachrichtenvermittlung
Natal 41. [328f.
Nationale Gerichte 285.
— Gruppen von Kandidaten für Schiedsrichter 278.
— Heimstätten **48**, 55.
— Minderheiten **48**, 165.
— Prisenordnung 346 Anm. 1.
— Rechtsordnung 402.
— Richter 279.
Nationalflagge 316.
Nationalitäten s. Nationale Minderheiten.
Nationalitätsprinzip 48.
Naturalisation 216f.

Naturalleistungen für den Okkupanten 315.
Nawanagar 32.
Neapel 409.
Nebenintervention im Verfahren des ständigen internat. Gerichtshofs 283f.
Necker 185f.
Nederlandsch Overzee-Trust-Maatschapij 381f.
Nepal 31.
Nereide-Fall 206f.
Neue Hebriden 154.
Neue Kriegsmittel 291.
Neufundland 41, 155 Anm. 1.
Neufundlandfischerei 41.
Neuilly, Frieden von 106, 140, 143, 154, 188.
Neutrale 184, 318, 320, 325 — Flagge 341 — Gewässer 328 — Häfen 328 — Kauffahrer 205ff. — Staatsbürger 341, 362 — Zeitungsberichte 328.
Neutrales Gut 320, 341, 360 — Schiff 320.
Neutralisierte Staaten 43, **61**ff.
Neutralisierung 63; von Gebietsteilen 68.
Neutralität u. ihre Rechtswirkungen 319—363.
Neutralitätserklärung 63, 320ff.
Neutralitätstheorie 349.
Neutralitätswidrige Unterstützung 325f., 328, 336, **352—359**.
Neutralitätszonen 69ff.
Neutral-Moresnet 154.
New-Orleans-Fall 387.
Nicaragua 397, 405.
Nichterfüllung völkerr. Pflichten 15 — von Verträgen 395.
Nichtigkeit des Schiedsspruchs 282.
Niederlande s. Holland.
Niederlassungsfreiheit der Fremden 221.
Nimwegen, Frieden von 295 — Kongreß von 234.
Nizza 49, 165.
Nordamerikanische Union s. Vereinigte Staaten.
Nordamerikanischer Sezessionskrieg 332, 343, 353.
Nordatlantischer Fischereistreit 155 Anm. 1 u. 2.
Nord-Ostsee-Kanal 196.
Nordpol 170.
Nordschleswig 165.
Nordseeabkommen (1908) 252.
Nordseefischereiabkommen (1882) 193, 198, 208.
Norwegen 36, 151f., 193, 218, 224, 255, 257.
Norwegische Proklamation (1916) 119.
Notifikation der Annexion 169 — der Blockade 350 — der Friedensblockade 409.
Notrecht, völkerr. **126**, 395.
Notstand 258, 359f., 394; s. auch Staatsnot.
Nuntien 86 Anm. 1.
Nusairi 59.

Oberkommissar des Völkerbundes in Danzig 45.
Oberschlesien 166, 298.
Oberstaat 24, 46.
Obligatorische Gerichtsbarkeit 275 — Schiedsgerichte 273f.
Obligatorium 274.
Obmann der Schiedsgegerichte 277.
Occupatio bellica 113, 117, 305, **308—315**, 368.
Oder 187.
Offenes Meer **199**ff.
Offensivbündnis 64.
Offensivverträge 244.
Okkupation, die friedliche 113ff. — als Gebietserwerb 169—171.
Okkupationsdoktrin 340.
Ökonomische Interessen, Verwaltungsgemeinschaften mit 265.
Olney-Doktrin 134, 136.
Opinio necessitatis 9.
Opiumkonvention 266.
Option 23, 164, **166**f.
Optionserklärung 167.
Orangefreistaat 145.
Oregon 134, 171.
Organe der Verwaltungsgemeinschaften 266f.
Organisation, internationale, der Arbeit 269ff.
Organisation der Verwaltungsgemeinschaften 266ff.
Organisationsparallelismus 5, 37ff., 222f.
Originärer Erwerb der Prise 340.
Orinoco Steamship Company-Fall 282.
Orsiniattentat 385.
Osmanenreich 29.
Ostafrika-Kompanie 26.
Österreich 41, 51, 63, 130, 136, 143, 145, 188 Anm. 1, 189, 218, 241, 256, 266, 296, 300, 313, 315, 322ff., 347, 362 Anm. 1, 365, 372, 397.
Österreich-Ungarn 28, 36, 144f., 157, 181, 243, 245ff., 260, 292f., 331, 403.
Ostgalizien 154.
Ostpreußen 166.
Ostseeabkommen 252.
Ouchy, Frieden von 105.

Pacht, völkerrechtl. 25—28.
Paklat-Fall 358f.
Palästina **59**f., 105.
Pallazzo di Venezia, Fall 76.
Panama 197.
Panamakanal 71, **197**f.
Panariellos-Fall 378.
Panther-Fall 390.
Papiergeld 177.
Papierne Blockade 349.
— Okkupation 308.

Papst 21; seine völkerr. Stellung 72—78.
Päpstliche Legate und Nuntien 86 Anm. 1.
Parallel-Gesetzgebung 5.
Pardon 316.
Pariser Frieden von 1763 166 Anm. 1.
— von 1783: 180.
— von 1796: 114.
— von 1814: 70, 130, 185f.
— von 1815: 63, 70, 256.
— von 1856: 10ff., 68, 70, 127f., 145, 156f., 187f., 194f., 199, 238, 240ff., 255, 257f.
— von 1898: 167, 367, 370.
— Kongreß von 1856: 298.
— Konvention von 1883: 239, 378.
— Luftschiffahrtskonvention von 1919: 211ff., 275.
— Seerechtsdeklaration 10, 200, 206, 317f., 337, 341, 345f., 349.
Parlamentärflagge 316.
Parteirolle neutraler Staatsbürger 363.
Partikuläres Gewohnheitsrecht 5.
— Völkerrecht 240.
Passagium innoxium 210f.
Passarovitz, Frieden von 51.
Pass of Balhama-Fall 349.
Patente 378.
Patrimonialstaatstheorie 151.
Pekinger Frieden 145.
— Gesandtschaftsviertel 93.
— Protokoll (1901) 93.
Pentarchie s. Alliierte und Assoziierte Hauptmächte
Perlenfischerei 210.
Persien 105.
Personalitätsprinzip 218.
Personenherrschaft 28.
Personalunion 34, 64.
Persönliche Wortführer, System der 96.
Peru 397.
Perufall 80.
Petersburger Erklärung v. 1860: 232.
— — von 1868: 290.
— Vertrag von 1908: 157.
Petitionen 58 Anm. 1.
Pfand 237.
Pflichten der Neutralen 325ff.
Pflichten aus Garantieverträgen 257.
Philippinen 28, 137, 356.
Pilgerkarawanen 102.
Pious Fund-Fall 284.
Piraten 206.
Piraterie (Seeraub) 207f.
Plebiszit 23, 49, **164—166**.
Plebiszitkommissionen, internationale 113.
Plenipotentiäre 95.
Plünderung 316.
Po 185.
Polen 44, 50f., 159f., 187, 253, 310.
Politische Ausweisung 221f.
— Delikte **223**, 370.
— Interessengemeinschaft 246.
— Verträge 228, 240.
Polizei, der internationalen, dienenden Verwaltungsgemeinschaften 266.
Pontusvertrag 12, 71, 194f., 237, 240.
Port Arthur 26ff.
Porter-Antrag 396.
Portsmouth, Friede von 28, 167, 197, 366f., 370.
Portugal 55, 130, 142, 197, 199, 250f., 323f., 362, [409.
Postdampfer 353.
Postliminium 368.
Postpakete 354.
Praedium dominans 155, 156 Anm. 2.
— serviens 155.
Prager Frieden 77, 165, 241f., 367, 369.
Pragmatische Sanktion 36.
Präliminarartikel 367.
Präliminarfrieden 365ff.
Preußen 34f., 63, 130, 153f., 157, 222, 256, 324f., 335, 347, 360, 394.
Preußisch-amerikanischer Vertrag von 1828: 335f.
—-dänischer Vertrag von 1818: 360.
—-niederländischer Vertrag von 1816: 25.
Preußisches Allgemeines Landrecht 89, 324f.
Prinzip der identischen Norm 225.
— der kontinuierlichen Reise 342f., 350f.
— der nationalen Vertretung beim ständigen Gerichtshof 279.
— der Staatseinheit 96.
— des Uti possidetis 364.
Prise 339f.
Prisengelder 338.
Prisengericht 13, 339; nationales 345f.; dessen Urteil 347.
Prisengerichtsbarkeit 363.
Prisenhof, internationaler 16, **345**f.
Prisenordnung, deutsche 13, 287, 318, 343, 345, 349.
Prisenrecht 336—349.
Prisenurteil 339f.
Privateigentum im besetzten Gebiet 369.
— im Landkrieg 336.
— im Seekrieg 337.
Privatgesellschaften 314.
Privatkaper 206.
Privatluftschiffe 211f.
Privatrechtliche Streitigkeiten 19.
Privileg der Kriegsgefangenen 306f., 316.
Projektile 316.
Protegierte Objekte 48.
— Staaten 43ff.
Protektionsverhältnis 44, 48, 54.

Protektorate 28, **30**, **46**, 57, 251, 253.
Protektorstaat 43, 46.
Protest s. Einspruchsrecht.
Protokoll bei Austausch der Ratifikationsurkunden 232.
— der englisch-französischen Kommission von 1876: 210
— zwischen dem Deutschen Reich und Rußland von 1907: 68.
Prozeßkosten 283.
Prüfungsämter 384.
Publizität als Erfordernis der Okkupation s. Notifikation der Annexion.
Pudukkotai 31.
Pyrenäen-Frieden 295.

Quadrupelallianz 194.
Quadrupelvertrag 240.
Qualifizierte Neutralität 323.
Quasi-Konterbande 352.
Quellen des Völkerrechts 8ff.

Radschahstaaten 30ff.
Rangordnung der Gesandten 86 Anm. 1.
Rapid-Fall 354.
Ratifikation 23, **230**ff.
Ratifikationsformel 230f.
Rationierung der überseeischen Zufuhr 379.
Raub auf See s. Piraterie.
Readmission 217.
Realsicherungen 237.
Realunion 35.
Reannexion 368.
Rebellenabfall 145.
Rechenschaftslegung der Mandatare 58.
Recht der Mediation und Intervention nach der Völkerbundssatzung 300ff.
Recht auf volle Selbstverwaltung 148.
Recht der Selbstorganisation 20.
Rechtsanalogie 280.
Rechtsbeugung 398.
Rechtserhebliche Staatshandlungen 122ff. — Tatsachen 123.
Rechtsfähigkeit 69; s. auch Subjekte des Völkerrechts.
Rechtsforderung 274.
Rechtsgemeinschaft des Völkerrechts 22.
Rechtsgeschäfte u. Rechtssätze 10; s. Völkerrechtl. Rechtsgeschäfte u. Verträge.
Rechtshandlungen 123.
Rechtsnachfolge 171, 177; s. a. Staatensukzession.
Rechtsnatur des Völkerrechts 1.
Rechtsquellen s. Quellen des Völkerrechts.
Rechtsregel und Konventionalregel 6.
Rechtsschutzbedingungen 400ff.
Rechtsstreitigkeiten 276.
Rechtsüberzeugungstheorie 1f.
Rechtsverbindlichkeit des Völkerrechts 1.
— der Verfassung 229.
Rechtsverhältnisse am und unter dem Meeresgrund [208ff.
Rechtsverkehr 22.
Rechtsverletzung 47.
Rechtsverschleppung 398.
Rechtsverweigerung 397.
Rechtszwang 4.
Regierungskommission des Saarbeckens 113.
Regierungsrechte des Okkupanten 310f.
Register des Völkerbundes für die Eintragung von Verträgen 234.
Registrierung der Verträge 232ff.
Reglements 267.
Reichenbach, Subsidienvertrag von 365.
Reihenfolge des Auslaufens der Kriegsschiffe aus neutralen Häfen 327.
Reklamation 166f.
Relative Konterbande 342f.
— Neutralität 63.
Religiöse Glaubensgenossen [51.
— Heiligtümer 52.
— Missionen 54.
— Minderheiten 166 Anm. 1.
Reparationskommission 371—374.
Repatriierungsverträge 215.
Repressalien 294, 363, **404** bis **408**; zugunsten Dritter 405f.
Repressalienklausel 372.
Repressionstheorie 341.
Requisitionen 315.
Res ancipitis usus 342.
Res judicata 283f.
Res nullius 151.
Reservisten 352, 356, 358.
Responsible government [41.
Retaliation 351f.
Retorsion 294, **404**. [18.
Revisible Rechtsnormen
Revision der Schiedsgerichtsurteile 282.
Revolution 391f.
Reziproke Meistbegünstigung s. Bedingte Meistbegünstigung.
Rheimser Kathedrale, Fall der 319.
Rhein 181.
Rheinlandabkommen 70, **115**f.
Rheinlandkommission, internationale 113, 115ff.
Rheinschiffahrt 187.
Rheinschiffahrtsakte 187f.
Rheinschiffahrtsgerichte 187f.
Rheinschiffahrtszentralkommission s. Zentralkommission für den Rhein.
Richter, die nationalen, und das Völkerrecht 17f.

Ried, Vertrag zu 365.
Robeson v, Premier-Fall 376.
Rotationssystem 278.
Rotes Meer 71.
Rouen, Konvention v. 114.
Rücktrittsrecht 237, 239.
Rückversicherungsvertrag des Deutschen Reichs mit Rußland (1887) 246.
Rumänien 49, 52, 139, 145, 181, 188, 195, 221, 242, 244.
Russisch-japanischer Krieg 119, 292, 295, 329, 343, 366, 404.
Russisch-japanisches Übereinkommen (1910) 252.
—-polnischer Krieg (1920) 196, 304.
—-türkischer Krieg 292.
Russisches Botschaftsgebäude in Berlin, Fall des 79.
— türkischer Streitfall 403.
Rußland 29, 51f., 63, 130, 132, 145, 151, 157f., 193ff., 213, 218, 221, 238, 241f., 253, 256, 258, 260, 292, 307, 315, 322ff., 331, 333, 360, 363, 403f.
Rüstungskommission des Völkerbundes 296.

Saarbecken 113.
Saargebiet, Rechtsstellung 161—164.
Sachherrschaft 28.
Saloniki 323, 405.
Samos 29.
San Domingo 396.
San Marino 44.
San Stefano, Frieden von 241, 258, 367.
Sapphire-Fall 79.
Saratoga-Abkommen 264.
Sardinien 157, 241, 261.
Savanur 31.
Savarkar-Fall 227.
Savoyen 49, 165.
Sayville, Telefunkenstation 329f.
Schadensersatz 285, 290f., 345, 368, 393, 403.
Schädigendes Handeln der Staatsorgane 388.
Schädigung des Auslands durch Private 389f.
— Privater 394f.
Schelde 181, 185, 186 Anm. 1.
Schiedsgerichte 273.
Schiedsgerichtliche Mediation 297f.
Schiedsgerichtliches Diktat — Verfahren 280ff. [298.
Schiedsgerichtsbarkeit 273ff., 297.
Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag, deutscher, mit der Schweiz 299.
Schiedsgerichtsverträge 184, 273f., 293.
Schiedsgerichtsurteil 282.
Schiedshof im Haag 276.
Schiedsrichter 297.
Schiedsspruch 297.
Schiedsurteil 283ff.
Schiffahrt 181ff.
Schiffahrtsabgaben 186.
Schiffahrtsfreiheit 182, 184ff.
Schiffahrtspolizei 181, 187 Anm. 2.
Schiffahrtsverträge 186.
Schiffbarkeit der Flüsse 181.
Schiffe mit religiösen, wissenschaftlichen und humanitären Aufgaben
Schiffsgerät 341. [341.
Schiffskapitän 120.
Schiffsmannschaft 120.
Schlechtes Wetter bei Blockade 350.
Schleswig 166, 242.
Schleswig-Holstein 154.
Schlichtung im Vermittlungsverfahren d. Völkerbundes 301.
Schnäbele-Fall 14.
Schranken, völkerrechtl., der Okkupationsgewalt
Schuldfreiheit 126. [310.
Schuldhaftung 386.
Schutz der feindlichen Ausländer 296.
— des literarischen, künstlerischen und geistigen Eigentums 265.
— der nationalen Minderheiten 48, 275.
— der Staatsbürger gegen Vergewaltigung durch ausländische Rechtsprechung 347.
Schutzanspruch 399ff.
Schutzbefohlene 106.
Schutzbündnis zwischen Österreich und England 364.
Schutzgebiete 28, 55, 57.
Schutzherrschaft s. Protektorate.
Schutzprinzip 218.
Schutzverträge 48.
Schwarze Listen 200, 379.
Schwarzes Meer 71, 194, 238.
Schweden 36, 130, 156f., 165, 224, 242, 252, 323, 325, 352, 355, 380.
Schweden-Norwegen 144, 151, 157, 197.
Schwedisch - norwegische Konvention 69.
Schweiz 41, 62f., 81, 145, 149, 180, 187, 222, 224, 270, 299, 331, 380; ihre Beteiligung an Strafsanktionen des Völkerbundes 65f., 297; ihre Neutralität 62f., 255f., u. der Völkerbund 65ff.; ihre passive Solidaritätspflicht 66.
Schweizer Bundesrat 67, 82, 380f.
— Untertanenlande 34.
Sechs Geschwister-Fall 348.
Sechs-Seemeilen-Zone 193.
Secretary of State for India-Fall 168.
Seebeuterecht 348.
Seefischerei 202.

Seedonau 188.
Seekrieg 319, 321, 394.
Seepolizei 192, 208.
Seeuntüchtigkeit 326 Anm. 1, 334.
Seeverkehr 181.
Seezeichen 191.
Sekretariat, ständiges, des Völkerbundes 140, 233f., 268f., 304.
Sekundantenmediation 299.
Selbsterhaltung, Recht auf **126**, 238, 241.
Selbstverpflichtung des Staats 2.
Selbstverwaltungskolonien 29, 42.
Serbien 52, 145, 245f., 323.
Serbisch-griechisches Bündnis 238, 245.
Servituten, völkerrechtl. 25, 69, **154**ff., 160f., 186 Anm. 1, 190f., Beispiele von — 156.
Settlements s. Konsulargerichtsgemeinden.
Sévres, Friedensvertrag v. 29, 48, 51, 52, 57 Anm. 1, 59, 113, 140, 147, 167, 195ff., 297. [52.
—, Sonderabkommen von
Shimonoseki, Frieden von 167, 241, 254.
Siam 105, 372.
Sicherheitsmaßnahmen 281.
Sicherung von Verträgen 237.
Siebenjähriger Krieg 320.
Sizilien 329.
Sklavenhandel 266.
Société suisse de surveillance économique 380f.
Sonderrecht für die deutschen Flüsse 187ff.
Soulé-Fall 90.
Souveränität 20, 46.
Soziale Struktur des Staats
Soziale Verträge 228. [21.
Spaaer Waffenstillstandsvertrag 70.
Spanien 49, 130, 132, 137, 139, 171, 193, 197, 396.
Spanisch - amerikanischer Krieg 363.
— -französischer Krieg 363.
Spanische Kolonien in Amerika 132, 363.
Spezialitätsprinzip 226.
Spezialnotifikation 350.
Spionage 316f.
Spirituosenhandel, seine Beschränkung 266.
Spitzbergen 151f.
Spitzkugeln 316.
Sprache der Verträge 234f.
— der Verhandlungen des ständ. intern. Gerichtshofs 281 Anm. 1.
Sprenggeschosse 316.
Spruchgemeinschaften, internationale 273—286.
St. Bartholomä 165.
Staat als Adressat des Völkerrechts 13; Begriff 21; Entstehung 144ff.; als Subjekt des Völkerrechts 20ff.; sein Untergang 144; Unterwerfung unter fremde Jurisdiktion 18; und Staatsbürger im Ausland 218f.
Staatenbund **39—43**, 243.
Staatenlosigkeit 215.
Staatenrecht 6.
Staatenstaat 29.
Staatensukzession **172**, 370.
Staatenverbindungen 23, 29, 64, 243.
Staatenwille 10.
Staatsakte, die völkerrechtl. bedeutsamen 121ff.
Staatsangehörige 7, 325.
Staatsangehörigkeit 214—218.
— juristischer Personen
Staatsbegriff 21. [217f.
Staatsdienstbarkeiten s. Servituten.
Staatseigentum 314.
Staatsfragmente 21, 23ff.
Staatsgebiet 20, **151**.
Staatsgrenzen s. Staatsgebiet.
Staatshandelsschiff 120.
Staatshaupt **78**ff., 223; seine Abhängigkeit 83; ist absorptiver Vertreter 79; Aufenthalt auf fremdem Staatsgebiet 84; Begleitung 84; Beleidigung 385; Beschränkungen 79; im Dienste fremder Staaten 83; erhöhter Strafrechtsschutz 84; Exemption von der fremden Gerichtsbarkeit 83f.; dessen Familienmitglieder 84; Gerichtsbarkeit über das Gefolge 84; Immunität 85; Inkognito-Reise 85; Privilegien 83ff.; ist nicht Subjekt des Völkerrechts 78; Überschreitung der Befugnisse 82; Unterwerfung unter fremde Gerichtsbarkeit 85; als Vertreter 79; zulässige ausländische Gerichtsbarkeit 85.
Staatshoheitsakte 31.
Staatskirchentum 72ff.
Staatsluftschiffe 212.
Staatsnot 126, 359f.; s. a. Notrecht.
Staatsorgane 9, 387.
Staatsrecht 13, 16, 81, 229; äußeres 220.
Staatsrechtliche Universitas 39.
Staatsrechtliches Protektorat 46.
Staatsschiff 112, 120.
Staatsschulden 177, 394.
Staatsschuldverträge 395.
Staatsverbrechen 219 Anm. 1.
Staatsverfassung 23, 229.
Stadtstaat 33.
Ständige Technische Kommission für den internationalen Verkehr und Transport 182, 184, 265.
Ständiger internationaler Gerichtshof im Haag 184, 212, 271ff., **275**ff.,

293, 301; Erfüllungsverfahren 285; seine Gerichtsbarkeit 275; seine institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit 275; seine obligatorische Gerichtsbarkeit 275; Organisationsstatut 275ff.; Prozeßkosten 283; das anzuwendende Recht 280f.; Rechtsmittel 282; Rechtswirkung d. international. Schiedsurteils 283ff.; das Verfahren 281f.; Wahl der Richter 278ff.; seine Zusammensetzung 276ff.; seine Zuständigkeit 275.
Stapelrechte 186.
Status-quo-ante 68.
Status-quo-Vertrag 252.
Statutenkollission 172f.
Stillschweigen 242.
Stillschweigende Beendigung des Krieges 363.
Stimmgewicht auf Kongressen und Konferenzen 96f.
Stoffe, die unnötige Leiden verursachen 316.
Strafgelder 314.
Strafgesetzbuch, deutsches 84f., 91, 218.
Strafhoheit 219.
Strafsanktionen gegen den Überfallskrieg 294ff., 305.
Streitigkeiten über das internationale Arbeitsrecht 275, 280 Anm. 1.
Subsidienvertrag zwischen England und Schweden 365.
Südafrikanische Union 41, 57, 61, 148 Anm. 2.
Sudan 154.
Südpol 170.
Südslavien 51, 372.
Suezkanal 71, 193, **197**.
Sühnegesandtschaften 404.
Sujets mixtes s. Doppelte Staatsangehörigkeit.
Suluarchipel 171.
Sund und Belt 194.
Symbolische Besitzergreifung 169.
Synoikismus **33**, 41.
Syrien 59, 403.
Systematik des Völkerrechts 121.
Szöny, Frieden von 52.

Talweg 179.
Tarif 260.
Telefunkenstationen 328f.
Telegraphenleitung im Kriege 321, 328.
Teplitz, Vertrag zu 365.
Terra nullius 151, 169.
Territorial Water Jurisdiktion Act 191, 193, 333.
Territorialgewässer **179**ff., 321.
Territorialitätsprinzip 218.
Territorien 29.
Testamente von Kriegsgefangenen 307.
Texas 134.
Thea-Fall 343.
Thor-Fall 355.
Tientsin, Vertrag von 408.
Tilsit, Vertrag von 114.
Tiroler Ache 189.
Tötung des wehrlosen Feindes 315.
Transitverkehr 182.
Transvaal 145, 173.
Trent-Fall 356, 358.
Treueid 310.
Trianon, Friede von 143, 154, 167, 188.
Tribunal d'arbitrage 276f.
Tschecho-Slowakei 51, 253, 278 Anm. 1.
Tunis 30.
Türkei 47f., 59, 130, 136, 143, 157, 194f., 197, 243, 257f., 292, 303, 331, 391, 405; Aufnahme in das europäische Konzert 127f.; Beseitigung der deutschen Konsulargerichtsbarkeit 55; Konsulargerichtsbarkeit 105; Meerengenfrage 194f.; Religionsfreiheit 51, 54.
Türkisch-italienischer Krieg 366.
Tutuila 137.
Twenty-four hours interval-rule, Twenty-four hours stay-rule 327.

Übereinkommen, internationales, über die Neutralisierung des Suezkanals 193.
— zwischen Italien und Griechenland 113.
Überfallskrieg 65, **295**ff., 302; Strafsanktionen gegen 294ff.; Verbot des 293f., 305.
Übergang von Eigentum am Staatsgebiet 171.
Überstaatliche Organe 265.
Übertretungen 224.
Übertritt auf neutrales Gebiet 334.
Überwachungsgesellschaften 380ff.
U-Boote 119, 288.
U-Bootkrieg 23, 204 Anm. 1, 325, 344.
Uferstaat 181f.
Ultimatum 292.
Umwandlung von Kauffahrteischiffen 319.
Unabhängigkeitskrieg der südamerikanischen Kolonien 132, 363.
Unantastbarkeit bereits getroffener Kriegsmaßnahmen 382f.
Unbedingt arbitrable Fälle 274.
— erlaubte Mittel der Kriegführung 305ff.
Unfrei Schiff, frei Gut 317.
Unfrei Schiff, unfrei Gut 317.
Unfreundliche Handlung
Ungarn 143, 296, 372. [298.
Ungünstige See 326 Anm. 1, 334.

Union für Eisenbahnfrachtverkehr 265.
—, Nordamerikanische s. Vereinigte Staaten.
Unionsverfassung, amerikanische 13.
Universalitätsprinzip 218.
Unkenntnis der Feindseligkeiten 340.
Unkiar Iskelessi, Vertrag von 194.
Unmittelbare Haftung des Staats 389.
Unmöglichkeit der Erfüllung 237.
Unparteilichkeit der Blokkade 350.
— der Neutralität 322.
Unschuldige Passage 89.
Untergang des Staats 144.
Unterseekabel 209.
Unterseetunnel, zwischen England und Frankreich 209f.
Unterstaaten 29.
Unterstandings 42.
Untersuchungskommissionen 301, 304.
Unterwerfung des Staates unter fremde Jurisdiktion 18.
Unterzeichnung des Friedens 366.
Unverletzlichkeit des neutralen Gebiets 326.
— der neutralen Gewässer 326. [347.
Unzulässige Kaperung 345,
Unzuständigkeit d. Schiedsrichters 282.
Utrecht, Vertrag von 236.

Val Sugana-Fall 311f.
Vasallenstaaten s. Unterstaaten.
Venaissin 165.
Venedig 114, 365.
Venezuela 41, 134, 353, 405, 409.
Veränderte Geschäftsgrundlage 238.
Verarmung 218.
Verbindlichkeit der Verträge 228ff.
Verbot des Handels mit dem Feinde 378.
— des militärischen Zuzugs 330ff.
— der Operationsbasis im neutralen Gebiet und Gewässer 327ff.
— des Sonderfriedens 364.
— des Überfallskriegs 286, 293ff.
Verbrechensverzeichnis 225.
Verbreitung von Gasen 316.
Vereinbarung als Völkerrechtsquelle 3, 9f., 36, 62, 228, 239.
— im technischen Sinne 159, 243.
Vereinbarungstheorie 3.
Vereinigte Staaten 38, 131ff., 145, 152, 155, 165, 170f., 180, 195, 197, 206f., 218, 221, 241ff., 250, 256, 259, 270, 284, 296ff., 303, 309, 317f., 323f., 329ff., 335f., 343, 352f., 356, 360, 371f., 378f., 387, 396, 403.
Verfällungsdoktrin 340.
Verfassungsänderung 39.
Verfügung des Okkupanten über die Ressourcen des besetzten Gebiets 314f.
Verjährung 169.
Verkauf des Grundeigentums 167.
Verkehr, dem internationalen, dienende Verwaltungsgemeinschaften 265.
Verletzung der Neutralität 290.
— von Verträgen 394.
— der Völkercourtoisie 385.
— des Waffenstillstandes 366.
Verlust der Staatsangehörigkeit 216f.
— des Staatsgebiets 177.
Vermittlung s. Mediation.
Vermittlungs- und Interventionsverfahren des Völkerbundes 299ff.
Verona, Kongreß zu 132.
Verrat 308, 313.
Versailler Frieden 7, 14, 25, 28f., 42, 44f., 51, 55, 57, 62, 65, 70, 82, 93, 106, 109, 112f., 121, 140, 142f., 154, 159, 161, 163f., 166f., 176f., 179, 181, 187f., 190, 195, 197f., 212, 218, 232, 235 Anm. 1, 256, 266, 269ff., 275, 280 Anm. 1, 300, 367ff., 371ff., 383f., 407.
Verschleppung 311f.
Verstaatlichung der Kriegsbeute 337.
Verteidigung der Handelsschiffe 207.
Verteidigungskrieg 63, 290, 294.
Vertrag zwischen Deutschland und verschiedenen kleinen Staaten betr. Verzicht auf das jus angariae 361f.
— — — und China (1898) 25, 27ff.
— — — — — (1921) 106.
— — — und Großbritannien (1984) 24.
— — — und Italien (1873) 215 Anm. 1.
— — — und der Internationalen Gesellschaft des Kongo (1884) 21.
— — — Polen und Danzig (1921) 159.
— — — und Türkei (1917) 104.
— — England u. Spanien (1517) 260.
— — — — Danzig (1706) 260.
— — Frankreich und Monaco 44.
— — Österreich und der Schweiz (1892) 179.
— — Rußland und verschiedenen Staaten über Grundsätze des See-

kriegs (1780—1783) 329 Anm. 2.
— — — — Schweden-Norwegen (1872) 151.
— — Serbien und Griechenland (1905) 323.
— — Tschechoslowakei u. Polen (1921) 252.
— — der Türkei und Österreich-Ungarn (1908) 105.
Verträge, völkerrechtliche 30, 32, 177, **227—243**; Anfechtungsgründe 235; ihre Aufhebung 237; Begriff 227; ihre Datierung 229; zugunsten und zu Lasten Dritter 240ff.; Einspruch Dritter 241; Einteilung 228; ihre Erfüllung 237; Form 235; Interpretation 236f.; Rechtsverbindlichkeit 228ff.; Reflexwirkungen 241f.; Registrierung 234; Rücktritt 237; Sicherung 237; Sprache 234f.; Unterzeichnung285; Veröffentlichung 234; und Völkerbundssatzung 239.
Verträge mit territorialer Beziehung 177.
Vertragsähnliche Wirkung 38.
Vertragsmäßiger Friedensschluß 364.
Vertragsschulden 396.
Vertreter, völkerrechtliche 58, 78ff., **112ff.**
Vertretungsmacht 46.
Vertretungsvollmacht 82.
Verwaltung von fremdem Staatsgebiet 116.
Verwaltungsauftrag 57, 59.
Verwaltungsgemeinschaften 44, 239, **264ff.**
Verwaltungsmandat 116.
Verwaltungsrat der intern. Verwaltungsgemeinschaften 267f.
Verwaltungsrecht, internat. 239.
Verwaltungsschulden 177.
Verwaltungsverträge 228.
Verwundete 290.
Vexaincourt-Fall 390.
Verzicht auf Exterritorialität 90.
Vier-Seemeilen-Zone 193.
Vierundzwanzigstundendoktrin 340.
Vierundzwanzigstundenregel 197, 327.
Virtuelle Staatsangehörigkeit 215.
Vitale Interessen 274.
Vizekönig von Indien 33.
Vizekonsuln 99.
Völkerbund 30, 51f., 65ff., 95, 129, **138—144**, 232, 234, 239, 244, 268ff, 272, 278 Anm. 1, 283, 296; Aufgabe 140f.; Aufnahme 144—150; Ausschluß 297; Bundesrat 139; Bundesversammlung 139; Verhältnis zwischen beiden 139f.; Einstimmigkeit der Beschlüsse 140; seine Klienten 143, 296; Kollektivintervention 303ff.; Kündigung der Mitgliedschaft 138; Mediation und Intervention 300; Mitglieder 138; als Mandant 57ff.; und die dauernde Neutralität 65; Organe 138; als Patron der Nationalen Minderheiten 51; als Protektor Danzigs 44, 46; seine Rechtsnatur 141f.; als Rechtssubjekt 141; seine Satzung 142f.; ständiges Sekretariat 139f.; als Treuhänder für das Saargebiet 161; Verhältnis zu Nichtmitgliedern 143; als Verwaltungsverein 141; seine soziologische Wertung 143; seine Zuständigkeit 140; seine Zwangsmaßnahmen 296f.; sein Zweck 65.
Völkerbundsexekution 296.
Völkerbundsmitglieder 56, 60, **138**, 232f., 239, 278 Anm. 1, 286, 293, 295f., 300ff.
Völkerbundsrat 53, 56f., 58, 95, **139**, 142, 156 Anm. 2, 157, 159, 162, 184, 211, 213, 268f., 276, 278ff., 283, 286, 293, 297—305, 384.
Völkerbundssatzung, ihre Rechtsnatur 142f.
Art. 1: 42, 138, 148, [150.
„ 2: 138.
„ 3: 139.
„ 4: 139, 300, 305.
„ 5: 141.
„ 7: 95.
„ 8: 140f., 294.
Art. 10: 140, 149f., 244, 255, 297, 302f., 305.
„ 11: 144, 293f., 297, 300, 302ff.
„ 12: 141, 276, 286, 293, 294, 295, 300, 302, 396.
„ 13: 141, 275, 285, 295, 300, 302, 305, 400.
„ 14: 275, 277, 300.
„ 15: 141, 213, 281, 286, 295, 297, 300, 301, 302.
„ 16: 64, 65, 66, 68, 141, 150, 292ff., 305, 376.
„ 17: 144, 297, 304, 305.
„ 18: 232, 233, 234.
„ 20: 65, 239, 244.
„ 21: 137, 138, 300.
„ 22: 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61.
„ 23: 140, 268.
„ 24: 269.
„ 26: 140, 141, 150.
Völkerbundsversammlung 56f., 58 Anm. 1, 95, **139**,

184, 213, 278ff., 283, 295, 301ff.
Völkercourtoisie 10, 79, 385.
Völkerhandlungen 124, 127, 172.
Völkerrecht, Begriff und Rechtsnatur 1ff.
— als System rechtserheblicher Staatshandlungen 122f.
— und Landesrecht 12ff.
Völkerrechtlich gebotenes Tun 14. [30.
— verpflichtendes Handeln
Völkerrechtliche schuldhafte Handlung 385f. — Machtbefugnis 54 — Pflichten 15, 285 — Societas 39 — Vormundschaft 31, 55.
Völkerrechtlicher Besitzstand 310 — Erwerb von Staatsgebiet 167ff. — Schutz der Bevölkerung im besetzten Gebiet 311—314. [385ff.
Völkerrechtsdelikte 123,
Völkerrechtsgeschäfte 43, 123, 148, 150, 164, 169, 172, 227ff.
Völkerrechtshandlungen 123, 147, 150ff., 153, 169f., 172, 177, 191; — der staatlichen Jurisdiktion 213ff.
Völkerrechtsstreitigkeiten 18.
Völkerrechtssubjekte 20ff.; — mit beschränkter Geschäftsfähigkeit 43ff.
Völkerrechtsverhältnis 8.
Völkerrechtswidrige Gesetze 284; — Handlung 385; — Verwaltungsakte 284.
Volksaufgebote s. Levée en masse.
Vollmacht 96.
Vorschlagsrecht 56.
Vorsorge für das Leben der Bemannung und Passagiere 297.
Voting power 96.

Waffen- und Munitionshandel nach dem schwarzen Erdteil 266.
Waffenstillstand 365.
Waffen, die unnötige Leiden verursachen 316.
Wahlkonsuln 99.
Wahlverfahren des ständigen internationalen Gerichtshofs 278.
Washingtoner Fünf-Mächteabkommen von 1922: 316.
— Konferenz von 1921/22 137, 288.
— Regel von 1871: 332.
— Regel von 1922: 288.
— Vertrag von 1842: 180.
— Vertrag von 1871: 347.
— Vertrag von 1897: 169.
— Viermächtevertrag von 1921: 256.
Wasserscheide 171.
Wasserstraße 182ff.
Wechsel der Staatsangehörigkeit 216.
Wegnahme feindlichen Eigentums 316, 394.
Weichsel 187.
Weihaiwei 26.
Weltgerichtsbarkeit 208.
Weltpostverein 265, 267.
Welttelegraphenverein 265.
Werbestellen 330.
Wesentlicher Rechtsirrtum 282.
Westfälischer Frieden 166 Anm. 1.
Westthrazien 154.
Widerrechtliche Kriegsmittel 291.
Wiedereinbürgerung s. Readmission.
Wiederherstellung der Beziehungen zwischen feindlichen Staatsangehörigen 382, 384.
— des friedlichen Zustandes 364, 367.
Wiederinkrafttreten von Verträgen 370.
Wiener Frieden (1864) 154.
— Kongreß 62, 181, 185, 235 Anm. 2.
— Kongreßakte 69f., 86 Anm. 1, 130, 186, 241.
Willensmangel beim Vertragsschluß 235.
Willenstheorie 2.
Wilson, 14 Punkte 233; Botschaft an den Kongreß (1917) 325.
Windsor, Vertrag von (1386) 251.
Wirkung der Rechtsnachfolge 172ff.
Wirtschaftsblockade 295, 379.
Wirtschaftsboykott 295, 376, 379.
Wirtschaftskrieg 200, 295, 371, 374—384.
Wissenschaft, der, gewidmete Gebäude 319.
Wissenschaftliche Zwecke, Verwaltungsgemeinschaften mit 266.
Wohlerworbene Rechte 172, 173, 241, 262.
Wohltätigkeitsanstalten 319.
Wohlwollende Neutralität 322.
Wohnsitzprinzip 167.

Zamora-Fall 346.
Zanzibar 26, 109.
Zeitablauf 237, 250.
Zeitungsberichterstatter im Kriege 306 Anm. 1, 328, 329.
Zentralkommission für den Rhein 187.
Zeremonialgesandte 89.
Zerstörung feindlichen Eigentums 316, 394.
— beschlagnahmter neutraler Schiffe 345.

Zession, völkerr. 171—177; deren Legalwirkungen auf das objektive Recht 173; Wirkung auf Konzessionen 173f.; auf schwebende Prozesse 174; auf die Dienstgewalt 176; auf kirchliche Körperschaften 176; auf Regalien 176.
Zinsen 403.
Zollfreiheit 92.
Zollkutter 120.
Zollpolizei 192.
Zollunion 44.
Zollvereine 64.
Zollzonen 193.
Zürich, Friede von (1859) 367, 369f.
Zurückhaltung von Kriegsgefangenen 369.
Zusammengesetzte Delikte 223.
Zuschlagsabgaben 273.
Zwang 235, 267 — zur Teilnahme an Kriegsunternehmungen gegen den Heimatstaat 316.
Zwangsauflagen 315.
Zwangsgarantie 257.
Zwangsmaßnahmen des Völkerbundes 296f.
Zwangsmaßregel zur Durchsetzung des Vollstreckungsanspruchs 404ff.
Zwangsmittel zur Aufrechterhaltung der Neutralität 363.
Zwangsverwaltung des feindlichen Privateigentums 377.
Zwangsvollstreckung 286.
Zwingende Hindernisse 310, 313.
Zwischenfall von Duclair
Zwischentext 235. [360.
Zwölf-Seemeilen-Zone 193.
Zypern 113f., 116, 161 Anm. 1.

Nachträge und Verbesserungen.

Zu S. 121: lies § 12a statt § 12.

Zu S. 154: Memel ist jetzt dem litauischen Staate von den alliierten und assoziierten Hauptmächten angegliedert worden und hat ein Autonomiestatut erhalten, dessen Wortlaut am 7. Mai 1923 vom litauischen Ministerpräsidenten bekannt gegeben wurde.

Zu S. 187: Die völkerr. Verhältnisse an der Elbe haben durch die Elbeschiffahrtsakte vom 22. 2. 1922, welche von Deutschland, England, Frankreich, Belgien, Italien und der Tschechoslowakei unterzeichnet ist, eine Neuregelung erfahren. (Dr RT. Nr. 5618 ex 1920—23.) —

Zu S. 367: Frieden von Gent 1814 (statt 1817).

G. Pätz'sche Buchdr. Lippert & Co. G. m. b. H., Naumburg a. d. S.

Lehrbücher und Grundrisse.

Allfeld, Ph., Fälle aus dem Strafprozessrecht zum akadem. Gebrauch. 1919. IV, 188 S. 2.—, geb. 2.80

Inhalt: I. Prozeßsubjekte Nr. 1—21 (S. 1—10). II. Grundsätze des Verfahrens — Oeffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit, materielle Wahrheitserforschung, Anklagegrundsatz, Legalitätsprinzip Nr. 22—46 (S. 11—23). III. Beweis Nr. 47—74 (S. 23—34). IV. Zwangsmittel Nr. 75—80 (S. 34—36). V. Fristen, Wiedereinsetzung Nr. 81—88 (S. 37—41). VI. Prozeßvoraussetzungen Nr. 89—94 (S. 41—43). VII. Oeffentliche Klage; Vorverfahren Nr. 95—103 (S. 44—47). VIII. Entscheidung über die Eröffnung des Hauptverfahrens Nr. 104—110 (S. 47—50). IX. Vorbereitung der Hauptverhandlung Nr. 111—114 (S. 51—52). X. Hauptverhandlung, Sitzungsprotokoll Nr. 115—139 (S. 53—63). XI. Hauptverhandlung vor dem Schwurgericht Nr. 140—165 (S. 63—76). XII. Urteil, Rechtskraft Nr. 166—191 (S. 76—91). XIII. Rechtsmittel; Wiederaufnahme des Verfahrens Nr. 192—241 (S. 92—113). XIV. Privatklage; Widerklage; Nebenklage Nr. 242—253 (S. 113—118). XV. Besondere Arten des Verfahrens Nr. 254—264 (S. 118—122). XVI. Strafvollstreckung Nr. 265—272 (S. 122—127). XVII. Kosten des Verfahrens Nr. 273—276 (S. 127—128).

Allfeld, Ph., Lehrbuch des deutschen Strafrechts. Begründet von Prof. Dr. **Hugo Meyer. 8.** durchaus veränderte Auflage. 1921. XIV, 633 S. 10.—, geb. 12.40

Bornhak, C., Grundriss des Deutschen Landwirtschaftsrechtes. 1921. IV, 140 S. 3.—, geb. 4.50

Inhalt: Geschichtliche Grundlagen. Aelteres Grundbesitzrecht. Die Lösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses. Einleitung: Quellen und Schrifttum. Reichs- und Landesrecht. Schrifttum. I. Der Grundbesitz. 1. Die Befreiung des Grund und Bodens. Die Ablösung der Reallasten. Die Gemeinheitsteilungen. Das Auseinandersetzungsverfahren. 2. Neue Bildungen. Das Anerbenrecht. Altenteil und Leibgedinge. Das Rentengut. 3. Die Feld- und Forstpolizei. Die Feldpolizei. Die Forstpolizei. 4. Das Wasserrecht. Gewässer im allgemeinen. Das Deichrecht. Die Ent- und Bewässerung. 5. Viehzucht, Jagd und Fischerei. Die Viehzucht. Das Jagdrecht. Das Fischereirecht. II. Das landwirtschaftliche Personal. 1. Arbeiterrecht. Gesindewesen. Die Landarbeiter. Die Arbeiterversicherung. 2. Die Berufsorganisation. Landwirtschaftskammern. Oberste Vertretungen. Arbeiterräte und Wirtschaftsräte. 3. Landwirtschaftlicher Unterricht. Untere und mittlere Bildungsanstalten. Hochschulen. III. Landwirtschaftliche Schuldverhältnisse. 1. Versicherungsrecht. Feuerversicherung. Die Hagelversicherung. Viehversicherung. 2. Kreditwesen. Landwirtschaftliche Kreditanstalten. Die Zentralgenossenschaftskasse. Register.

Bornhak, C., Grundriss des deutschen Staatsrechts. 6. durchges. Aufl. 1921 IV, 215 S. 5.—, geb. 7.—

Sechste Auflage.

Bornhak, C., Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche. 7. durchges. Aufl. 1921. IV, 214 S. 5.—, geb. 7.—

Siebente Auflage.

v. Eheberg, K. Th., Finanzwissenschaft. 18. u. 19. verb. Aufl. 1922. 46½ Bg. 15.—, geb. 20.—

Achtzehnte und Neunzehnte verb. Auflage.

Deutsche Literaturztg.: Ehebergs System der Finanzwissenschaft ist das gebrauchteste unter den Hand- und Lehrbüchern dieser Disziplin.

Hauke, F., Sammlung von Fällen und Fragen aus dem österr. Verfassungs- und Verwaltungsrechte für den akad. Gebrauch. 1911. VII, 113 S. 2.—, geb. 2.65

Henke, R., Acht Aufgaben zur schriftlichen Bearbeitung im Anfänger-Praktikum d. bürgerl. Rechts. 6 S. —.30

Hatschek, J., Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. 2. verb. Aufl. 1922. IV, 454 S. 9.—, geb. 11.—

Hellwig, K., System des Deutschen Zivilprozessrechts. In 2 Teilen.

Teil I. **Ordentliches Verfahren** ausschließlich besondere Prozeßarten und Zwangsvollstreckung. 1912. 57 Bog. 16.25

Teil II. Abt. 1. **Besondere Prozessarten und schiedsrichterliches Verfahren.** 1912. IV, 136 S. 2.70

Teil II. Abt. 2. **Zwangsvollstreckung** von Geh.-Rat Prof. Dr. P. Oertmann, Göttingen. 1919. VIII, 477 S. 7.—

Dr. Schulhenstein, Berlin im **Jurist. Literaturbl.:** Der unmittelbare große Wert für die Praxis, sei an dieser Stelle ganz besonders betont. Er besteht namentlich aus den folgenden Gründen: Die klare Anordnung des Stoffes in Verbindung mit der darüber gegebenen Uebersicht, dem Inhaltsverzeichnisse, dem alphabetischen Register und dem Quellenregister ermöglicht ein schnelles Auffinden selbst von Einzelheiten, nach denen für einen vorliegenden Fall gesucht wird. . . . So verlockend es ist, noch einige Einzelheiten aus dem Werke herauszugreifen und zu besprechen, muß davon hier Abstand genommen werden. Alle die vielen, die es angeht, mögen insoweit dem Buche ihre eigene Aufmerksamkeit zuwenden; sie werden davon reichen Nutzen und große Freude haben.

Deutsche Juristenzeitung: Das neue Werk ist vortrefflich. Als Vorzüge möchte ich insbesondere die Darstellungen der historischen Entwicklung der einzelnen Materien und den Ausblick auf die Reform des Zivilprozeßrechts erwähnen. Das Buch ist nicht bloß für die Studierenden, sondern auch für die Praktiker wertvoll; denn es sind viele praktische Fragen unter Heranziehung der Rechtsprechung erörtert.

Geh. Rat, Professor Dr. L. v. Seuffert, München.

Hellwig, K., Lehrbuch des Deutschen Zivilprozeßrechts.

I. **Das Zivilprozeßrecht. Inhalt und Begrenzung der ordentl. streitigen Zivilgerichtsbarkeit. Die Voraussetzung für Erteilung des urteilsmäßigen Rechtsschutzes.** (Fehlt z. Zt.)

II. **Das Prozeßverhältnis im Entscheidungsverfahren. Im allgemeinen. Die Prozeßsubjekte.** (Fehlt z. Z.)

III. **Lehre v. d. Klage. Prozeßverhältnis im Entscheidungsverfahren. Klagerhebung.** 1909. IX, 307 S. 8.60

Hübner, K., Grundzüge des deutschen Privatrechts. 1922. 47 Bg. 17.—, geb. 22.—

Vierte durchgesehene Auflage.

Inhaltsübersicht: Einleitung § 1—4. I. Personenrecht. 1. Die physischen Personen § 5—14. 2. Die juristischen Personen und die Personenverbindung ohne Rechtssubjektivität § 15—23. II. Sachenrecht. 1. Die Sachen § 24—27. 2. Das Liegenschaftsrecht § 28—56. 3. Das Fahrnisrecht § 57—66. III. Recht der Schuldverhältnisse. 1. Allgemeine Lehren § 67—81. 2. Einzelne Schuldverhältnisse § 82—89. IV. Familienrecht. Die Anfänge des deutschen Familienrechts § 90. 1. Die Ehe § 91—96. 2. Die Kindschaft § 97 bis 99. 3. Die Vormundschaft § 100—101. V. Erbrecht. 1. Allgemeine Lehren § 102—105. 2. Die gesetzl. Erbfolge § 106—109. 3. Die gewillkürte Erbfolge § 110—113. 4. Liegenschaftl. Sondererbfolge § 114—116. Sachregister.

Kipp, Th., Geschichte der Quellen des Römischen Rechts. 4. verm. Aufl. 1919. X, 193 S. 5.20, geb. 6.60

Kohler, J., Einführung in die Rechtswissenschaft. 5. durchgesehene Aufl. (9.—10. Tauf.) 1919. VIII, 218 S. 6.—

9.—10. Tausend.

Inhalt: Einleitung, Grundbegriffe, Geschichte. I. Privatrecht. A. Allgemeiner Teil. B. Personenrecht. C. Güterrecht. D. Forderungsrecht. E. Handelsrecht. F. Familienvermögens- und Erbrecht. II. Oeffentliches Recht. A. Allgemeines. B. Staatsrecht. C. Verwaltung u. Verwaltungsrecht. D. Rechtspflege. I. Rechtsgang. 1. Bürgerlicher Rechtsgang (Zivilprozeß). 2. Verwaltungsstreitverfahren. 3. Freiwillige Gerichtsbarkeit. II. Strafrecht. III. Strafprozeß. E. Völkerrecht. 1. Allgemeines. 2. Zwischenstaatliches Recht. Alphabetisches Register.

Kohler, Leitfaden des Strafrechts. 1912. IX, 171 S. 3.—

Lent, F., Grundriss der freiwilligen Gerichtsbarkeit. 1921. IV, 108 S. 2.60, geb. 3.60

Osterrieth, A., Lehrbuch des gewerblichen Rechtsschutzes. 1908. XXII, 544 S. 10.—

Hrtmann, P., Sammlung zivilprozeß- u. konkursrechtlicher Aufgaben. Zum akadem. Gebrauche. 1921. 2. veränd. Aufl. 122 S. 2.—

Deutsche Juristenzeitung: Die Sammlung enthält 326 Rechtsfälle, darunter 25 Aufgaben konkursrechtlichen Inhalts. Die Tatbestände sind vorwiegend der Praxis entlehnt, namentlich Fällen aus der reichsgerichtlichen Rechtsprechung nachgebildet, und zeichnen sich zum größten Teile durch Einfachheit aus. Darin liegt ein erheblicher Vorzug der Sammlung.
Professor Dr. E. Jaeger, Leipzig.

Piloty u. Schneider, Grundriss des Verwaltungsrechtes in Bayern und dem Deutschen Reiche. 2. Aufl. 1922. 16 Bog. 5.60, geb. 8.—

Sebling, E., Sammlung von Fällen aus dem Handelsrecht, Wechselrecht und Versicherungsrecht. Zum akadem. Gebrauch. 5. verm. Aufl. 1921. IV, 121 S. 2.—

Allgemeines.

Biermann, W. Ed., Anarchismus und Kommunismus. 6 Volkshochschulvorträge. 1906. 177 S. 2.70

Binder, J., Rechtsnorm u. Rechtspflicht. 1912. 48 S. 1.—

Binder, J., Rechtsbegriff und Rechtsidee. Bemerkungen zur Rechtsphilosophie Rudolf Stammlers. 1915. XVI, 361 S. 9.—

Inhaltsübersicht: Einleitung. I. Der Rechtsbegriff Stammlers. II. Die Geltung des Rechtes. III. Die Kategorie des Rechtes. IV. Die Methodik des Rechtes. V. Die Systematik des Rechtes. VI. Die Rechtsidee. VII. Die Technik des Rechtes. VIII. Die Geschichte des Rechtes. Schlußbetrachtung.

Deinhardt, R., Deutscher Rechtsfriede. Beiträge zur Neubelebung des Güteverfahrens. 1916. X, 256 S. 4.50

Neubecker, F. K., Zwang u. Notstand in rechtsvergl. Darstellung. 1. Grundlagen. Der Zwang im öffentlichen Recht. 1910. VIII, 341 S. 7.50

Römisches Recht.

Binder, J., Korrealobligationen im römischen u. im heutigen Recht. 1899. X, 610 S. 9.—

— **Die Plebs.** Studien z. röm. Rechtsgesch. 1909. XIX, 627 S. 15.—

Hellwig, K., Erbrechtsfeststellung und Rescission des Erbschaftserwerbes. Beiträge zur Lehre von der querela inofficiosi testamenti d. klass. röm. Rechtes. 1908. XII, 108 S. 2.60

Henle, R., Unus casus. Eine Studie zu Justinians Institutionen 1915. VI, 188 S. 6.—

Kipp, Th., Geschichte der Quellen des Römischen Rechts. 3. verm. Aufl. 1909. VIII, 189 S. 5.20, geb. 6.60

Liber, H., Passivlegitimation bei der Rei vindicatio als Beitr. zur Lehre v. d. Aktionenkonkurrenz. 1907. X, 264 S. 6.—

Stintzing, W., Findet Vorteilsanrechnung beim Schadenersatzanspruch statt? (Zur sog. compensatio lucri cum damno.) 1905. 85 S. 1.80

— **Über die Mancipatio.** 1904. 47 S. 1.—

Fr. Leu. 14.40
4.30
Fr. Leu. 18.70