Sammlung Göschen

Völkerrecht

Von

Prof. Dr. Theodor Niemeyer



WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA U.J.
XII-1923-XIV

865

Niemeyer, Völkerrecht
37
65



XII- 1923- Niv

Göschen

Wissen
nverständlichen
ıgen

ter & Co.
/ J. Guttentag, Verlags-
rübner / Veit & Comp.
Leipzig

lung Göschen"
ıe klare, leicht-
ıe Einführung
issenschaft und
Technik zu geben; in engem Rahmen, auf streng wissenschaftlicher Grundlage und unter Berücksichtigung des neuesten Standes der Forschung bearbeitet, soll jedes Bändchen zuverlässige Belehrung bieten. Jedes einzelne Gebiet ist in sich geschlossen dargestellt, aber dennoch stehen alle Bändchen in innerem Zusammenhange miteinander, so daß das Ganze, wenn es vollendet vorliegt, eine einheitliche, systematische Darstellung unseres gesamten Wissens bilden dürfte.

Ausführliche Verzeichnisse
der bisher erschienenen Bände umsonst und postfrei

Bibliothek zur Rechtswissenschaft

aus der Sammlung Göschen

Einführung in die Rechtswissenschaft von Prof. Dr. Th. Sternberg.
I. Methoden- und Quellenlehre . . . . . Nr. 169
II. Das Rechtssystem. Erste Hälfte . . . . . Nr. 170
Römische Rechtsgeschichte von Prof. Dr. Robert Mayr.
1. Buch: Die Zeit des Volksrechtes.
1. Hälfte: Das öffentliche Recht . . . . . Nr. 577
2. Hälfte: Das Privatrecht . . . . . Nr. 578
2. Buch: Die Zeit des Amts- und Verkehrsrechtes.
1. Hälfte: Das öffentliche Recht . . . . . Nr. 645
2. Hälfte: Das Privatrecht I. . . . . Nr. 646
2. Hälfte: Das Privatrecht II. . . . . Nr. 647
3. Buch: Die Zeit des Reichs- und Volksrechtes . . . . . Nr. 648
4. Buch: Die Zeit der Orientalisierung des römischen Rechtes. Nr. 697
Deutsche Rechtsgeschichte von Prof. Dr. Richard Schröder. Neu bearbeitet von Prof. Dr. H. Glitsch.
I. Bis zum Ende des Mittelalters . . . . . Nr. 624
II. Die Neuzeit . . . . . Nr. 660
Allgemeine Staatslehre von Geh. Rat O. G. Fischbach . . . Nr. 351
Allgemeines Staatsrecht von Geh. Rat O. G. Fischbach. 2 Bde. Nr. 415, 416
Völkerrecht von Prof. Dr. Th. Niemeyer . . . . . Nr. 865
Recht des Bürgerlichen Gesetzbuches. 1. Buch: Allgemeiner Teil. I. Einleitung — Lehre von den Personen und von den Sachen von Prof. Dr. Paul Oertmann . . . . . Nr. 447
II. Erwerb und Verlust, Geltendmachung und Schutz der Rechte von Prof. Dr Paul Oertmann . . . . . Nr. 448
2. Buch: Schuldrecht. I. Abteilung: Allgemeine Lehren von Prof. Dr. Paul Oertmann . . . . . Nr. 323
II. Abteilung: Die einzelnen Schuldverhältnisse von Prof. Dr. Paul Oertmann . . . . . Nr. 324
3. Buch: Sachenrecht v. Oberlandesgerichtsrat Dr. F. Kretzschmar.
I. Allgemeine Lehren. Besitz und Eigentum . . . . . Nr. 480
II. Begrenzte Rechte . . . . . Nr. 481
4. Buch: Familienrecht von Prof. Dr. Heinrich Titze . . . . . Nr. 305
5. Buch: Erbrecht von Prof. Dr. Wilhelm von Blume.
I. Abteilung: Einleitung — Die Grundlagen des Erbrechtes Nr. 659
II. Abteilung: Die Nachlaßbeteiligten. Mit 23 Figuren . . Nr. 660
Das Kirchenrecht von Prof. D. Dr. E. Sehling. I. Teil . . . Nr. 377
Deutsches Zivilprozeßrecht von Prof. Dr. W. Kisch. 3 Bände Nr. 428, 429, 430
Deutsches Strafprozeßrecht von Prof. Dr. E. H. Rosenfeld.
2 Bände . . . . . Nr. 938, 939

Deutsches Handelsrecht von Prof. Dr. Karl Lehmann. Neu bearbeitet von Prof. Dr. H. Hoeniger. 2 Bände . . . Nr. 457, 458

Das deutsche Seerecht v. Oberlandesgerichtsrat Dr. Otto Brandis. 2 Bände . . . . . Nr. 386, 387

Das Recht der Versicherungsunternehmungen von Regierungsrat a. D. Dr. jur. K. Leidl . . . . . Nr. 635

Postrecht von Postinspektor Dr. Alfred Wolcke . . . . . Nr. 425

Telegraphenrecht von Postinspektor Dr. jur. Alfred Wolcke. I. Einleitung. Geschichtliche Entwicklung. Die Stellung des deutschen Telegraphenwesens im öffentlichen Rechte, allgemeiner Teil. Nr. 509
II. Die Stellung des deutschen Telegraphenwesens im öffentlichen Rechte, besonderer Teil. Das Telegraphen-Strafrecht. Rechtsverhältnis der Telegraphie zum Publikum . . . . . Nr. 510

Die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung von Oberlandesgerichtsrat Dr. F. Kretzschmar . . . . . Nr. 523

Das formelle Grundbuchrecht von Oberlandesgerichtsrat Dr. F. Kretzschmar . . . . . Nr. 549

Internationales Arbeitsrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Arbeitsorganisationen von Dr. H. Tzerclas von Tilly . . . . . Nr. 882

Der internationale gewerbliche Rechtsschutz von Regierungsrat J. Neuberg . . . . . Nr. 271

Das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst, das Verlagsrecht und das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und Photographie von Staatsanwalt Dr. J. Schlittgen . . . . . Nr. 361

Das deutsche Urheber- und Verlagsrecht von Dr. jur. Alex. Elster Nr. 863

Das deutsche Erfinderrecht (Patent- und Musterschutzrecht) von Dr. jur. Alex. Elster . . . . . Nr. 891

Das Warenzeichenrecht. Nach dem Gesetz zum Schutz der Warenbezeichnungen vom 12. Mai 1894 von Regierungsrat J. Neuberg . . . . . Nr. 360

Der unlautere Wettbewerb von Rechtsanwalt Dr. Martin Wassermann.
I. Generalklausel, Reklameauswüchse, Ausverkaufswesen, Angestelltenbestechung . . . . . Nr. 339
II. Kreditschädigung, Firmen- und Namenmißbrauch, Verrat von Geheimnissen. Ausländerschutz . . . . . Nr. 535

Deutsches Kolonialrecht von Prof. Dr. H. Edler von Hoffmann. Nr. 318

Militärstrafrecht von Prof. Dr. Max Ernst Mayer. 2 Bände. Nr. 37, 372

Das Disziplinar- und
Prof. Dr. Max Ern 7

Deutsche Wehrversas 1

Forensische Psychiatr
2 Bände 1

Sozialversicherung 7

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806148195

Weitere Bände sind in Vorbereitung

Sammlung Göschen

Lüw. 1377.

Völkerrecht

Von

Dr. Theodor Niemeyer
o. Professor an der Universität Kiel

X. 596.

Staatsbibliothek Krakau

BIBL. SEMIN. PRAWN. U. J.
Inw: 5774
Dział: X / 596
w: t: egz:

Berlin und Leipzig
Vereinigung wissenschaftlicher Verleger
Walter de Gruyter & Co.
vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

1923

Alle Rechte, insbesondere das Übersetzungsrecht,
von der Verlagshandlung vorbehalten.



Druck von C. G. Röder G. m. b. H., Leipzig. 900822.

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

Inhaltsübersicht.

Seite

Erstes Kapitel: Begriff und Wesen des Völkerrechts.

§ 1. Begriff des Völkerrechts als Wissenschaftszweig . . . 5
§ 2. Begriff des geltenden Völkerrechts 10
§ 3. Wesen des Völkerrechts 19

Zweites Kapitel: Quellen des Völkerrechts.

§ 1. Theorie der Völkerrechtsquellen 29
§ 2. Die positiven Völkerrechtsquellen 40

Drittes Kapitel: Geschichte des Völkerrechts.

§ 1. Alter des Völkerrechts 43
§ 2. Das 16. und 17. Jahrhundert 45
§ 3. Kriegsrecht und Kriegsverhütung 48
§ 4. Das 18. und 19. Jahrhundert 55

Viertes Kapitel: Subjekte und Objekte im Völkerrecht.

§ 1. Übersicht 71
§ 2. Die Rechtssubjektivität der Staaten 72
§ 3. Souveränität 78
§ 4. Das völkerrechtliche Staatsdogma 84
§ 5. Staatshoheit. Gebietshoheit. Personalhoheit 86
§ 6. Staatsangehörigkeit 90
§ 7. Die Gebietsbereiche 99

Fünftes Kapitel: Der völkerrechtliche Verkehr.

§ 1. Organe 117
§ 2. Staatsverträge 126
§ 3. Das Gemeinschaftsinteresse und die Gemeinschaftsinteressen 141
§ 4. Streitführung und Streitschlichtung ohne Krieg . . 147

Anhang: Der Krieg. 164

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

Erstes Kapitel.

Begriff und Wesen des Völkerrechts.

§ 1. Begriff des Völkerrechts als Wissenschaftszweig. (Gegenstand der Völkerrechtswissenschaft.)

I. Das Wort Völkerrecht ist die Übersetzung des römischen „jus gentium", eines Ausdrucks der im Altertum anderes bezeichnete als was man heute unter Völkerrecht versteht, der aber in einem neuen Sinne Geltung gewonnen hat, seitdem er um 1600 in den lateinischen Schriften des Spaniers F. Suarez (1548—1617) und des Niederländers Hugo Grotius (1583—1645) als Bezeichnung der in Verbindung mit dem Gedanken des Naturrechts auftretenden Ideen einer alle Völker verbindenden ungeschriebenen Rechtsordnung eingeführt war. Aus der Übersetzung von „jus gentium" sind auch die Bezeichnungen droit des gens (franz.), law of nations (engl.), diritto delle genti (ital.), derecho de las gentes (span.) hervorgegangen. An die Stelle dieser Bezeichnungen sind heute im Auslande überwiegend die Ausdrücke droit international, international law, diritto internazionale, derecho internacional getreten, während im deutschen Sprachbereich der Ausdruck „internationales Recht" bald in dem gleichen Sinne, bald in einem allgemeineren Sinne angewendet wird, nämlich so, daß er das internationale Privatrecht mitumfaßt (d. h. die Lehre von der bei international gelagerten privatrechtlichen Tatbeständen maßgebenden Rechtsordnung), teilweise auch noch weiter ausgreifend ge-

braucht wird, wie z. B. von Niemeyers Ztsch. f. internationales Recht (Bd. XI S. 1, Bd. XX S. 1, Bd. XXIX S. 3).

Hier soll nur vom Völkerrecht gehandelt werden. Wo daneben der Ausdruck internationales Recht angewendet wird, soll er gleichbedeutend mit Völkerrecht und mit den anstatt dessen gleichbedeutend gebrauchten Wendungen: internationales öffentliches Recht, droit international public, public international law, diritto internazionale pubblico, derecho internacional publico gebraucht werden.

II. Für die Begriffsbestimmung des Wortes Völkerrecht ist es wesentlich, zu beachten, daß das Wort abwechselnd in zweierlei Bedeutung gebraucht wird, einerseits zur Bezeichnung des Rechtes, andererseits zur Bezeichnung der Wissenschaft, eine Unterscheidung, welche oft nicht beachtet wird.

Den ersteren Sinn hat das Wort, z. B. wenn man sagt: „Gibt es Völkerrecht?", den zweiten, wenn man „Professuren für Völkerrecht" fordert. [Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, 1885, Bd. I S. 44: „Im ureigentlichen Sinne wird der Ausdruck Völkerrecht gleichbedeutend genommen mit Völkerrechtswissenschaft oder Völkerrechtslehre."]

Aufgabe der vorliegenden Darstellung, wie aller Lehrbücher, Handbücher, Vorlesungen, Übungen über „Völkerrecht", ist die auf der Grundlage der Wissenschaft beruhende Einführung in den Stoff des Völkerrechts also sowohl des Rechtes selbst als seiner Wissenschaft.

Der Begriff des Völkerrechts in diesem Sinne ist als Wissenschaftsdisziplin zu fassen und kann nicht auf den Bestand von Rechtssätzen, Rechtsregeln, Grundsätzen eingestellt und beschränkt werden, welche den Inhalt der als Völkerrecht positiv geltenden Rechtsordnung ausmachen. —

Vielmehr ist für den hier zu verfolgenden Zweck der Begriff des Völkerrechts auf den Bestand der Lebenserscheinungen einzustellen, welche die tatsächliche Unterlage rechtlicher Regelung wirklich bilden, oder bilden sollen, oder bilden können. Wenn wir uns z. B. mit der völkerrechtlichen Frage der hohen See („Freiheit des Meeres") beschäftigen, so werden wir die Behandlung grundsätzlich nicht in erster Linie auf Mitteilung, Auslegung und Erläuterung der in Geltung stehenden Rechtsregeln richten, sondern ausgehen von den in den geschichtlichen, geographischen, wirtschaftlichen, technischen und politischen Tatbeständen sich der internationalrechtlichen Behandlung darstellenden Bedürfnissen und Fragen. Die tatsächliche Eigenart der See, die Realitäten des Weltverkehrs, die Bedürfnisse der Staaten und der Völker bilden die Grundlagen wie für die wissenschaftliche Fragestellung so auch für die belehrende Darstellung. Die geltende, wie die früher irgendwie geltend gewesene Art der rechtlichen Regelung, die Vorschläge und die Möglichkeit andersgearteter Regelung bilden nur einen Teil des Inhaltes der wissenschaftlichen Tätigkeit, welche insgesamt durch die Stichwörter der soziologischen und der rechtspolitischen Methode gekennzeichnet werden.

III. Hiernach gewinnen wir die Begriffsbestimmung des Völkerrechts, indem wir den Bereich der Probleme umgrenzen, welche den Gegenstand bilden sollen; „sollen", denn es hängt von einer Willensentscheidung ab, wie diese Grenze gezogen wird. Die Entscheidung kann dahin erfolgen, daß man nur diejenigen Probleme einbezieht, welche in der Gegenwart durch geltende Rechtsnormen geregelt sind, oder etwa, noch enger, auf diejenigen, welche durch internationale Willensübereinstimmung (Staatenkonsens) geregelt sind oder gar nur auf diejenigen, welche durch den

Konsens einer größeren Anzahl von Staaten („plurilateral" — nicht nur „bilateral") geregelt sind. Oder aber man entscheidet sich für Einbeziehung aller irgendwie für rechtliche Regelung in Betracht kommende, international gelagerten Tatbestände. Jede dieser Grenzziehungen ist in der Literatur vertreten, mit vielerlei Varianten [Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, III. Aufl., 1878 S. 59: „Völkerrecht ist die anerkannte Weltordnung, welche die verschiedenen Staaten zu einer menschlichen Rechtsgenossenschaft verbindet". v. Liszt, Das Völkerrecht, 11. Aufl. 1918 S. 1: „Völkerrecht ist der Inbegriff der Rechtsregeln, durch welche Rechte und Pflichten, der zur internationalen Staatengemeinschaft (Völkerrechtsgemeinschaft) gehörenden Staaten untereinander und zwar in bezug auf die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte, bestimmt werden". Martens, Völkerrecht, Ausgabe von Bergbohm, 1883 Bd. I S. 15: „Der reichen Literatur des Völkerrechts fehlt es an einer scharfen und allgemein angenommenen Definition des Objektes der Arbeit. Die vorhandenen zahlreichen Begriffsbestimmungen von Völkerrecht zeichnen sich dadurch aus, daß sie nicht bloß nicht miteinander übereinstimmen, sondern einander oftmals direkt widersprechen."]

Der für die Umgrenzung des Stoffes und somit für die Begriffsbestimmung des Völkerrechts maßgebende Gesichtspunkt kann, wenn man gemäß unserer Aufgabenstellung nicht die Rechtssätze, sondern die Tatbestände als Ausgangspunkt nimmt, naturgemäß nicht den Rechtssätzen oder der an sie sich anschließenden Dogmatik entnommen werden, sondern muß rechtspolitisch sein, d. h. gemäß dem soziologisch ermittelten Lebensbedürfnis der Staaten und Völker bestimmt sein. Man muß den Gesamtbestand der tatsächlichen Beziehungen der Menschen über die ganze Erde einbeziehen. Daraus ergibt sich, daß man nicht mit Dogmen beginnen

darf, wie etwa dem, daß das Völkerrecht nur die Beziehungen der Staaten betrifft [Heffter, Das europäische Völkerrecht, Ausgabe von Geffcken, 1888, S. 42, 117 sagt: „Staaten und deren Souveräne"], also insbesondere die Beziehungen von Völkern, Volksbestandteilen (z. B. nationalen Minderheiten), Einzelpersonen zu Staaten ausschließt. Dem bisherigen positiven Völkerrecht entspricht allerdings dieses Dogma. Aber die soziologisch-rechtspolitische, von den lebendigen Tatbeständen und deren Zusammenhängen ausgehende Wissenschaft des Völkerrechts muß von jenem Dogma absehen. Die Völkerrechtslehre würde ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, wenn sie nicht die Anzeichen der Revisionsbedürftigkeit des bisherigen Völkerrechts in jener Hinsicht z. B. in bezug auf den Schutz der nationalen Minderheiten, ferner die soz. Exterritorialität der Staaten, den Ausschluß der Berechtigung der Privatpersonen von direktem Völkerrechtsschutz — (z. B. vor dem internationalen Gerichtshof) aufmerksam berücksichtigen würde. Ebensowenig darf man mit dem Dogma des Staatenkonsenses beginnen, sofern dieses Dogma besagt, daß das Wesen des Völkerrechts es verbiete, rechtliche Einrichtungen und Vorschriften in den Rahmen der Völkerrechtsdisziplin aufzunehmen, welche auf einseitiger staatlicher Anordnung anstatt auf der Vereinbarung mehrerer Staaten beruhen, also z. B. wie die nationalen Prisengerichte, staatliche Konsularinstruktionen, staatliche Kriegsrechtsordnungen („äußeres Staatsrecht"). Solche dogmatische Behandlung des Völkerrechts würde der lebensentfremdeten Begriffsjurisprudenz entsprechen, welche wir im Privatrecht abgeschüttelt haben, nachdem R. v. Ihering sie bekämpft hat und welche z. B. die bindende Kraft der Offerte ablehnte, weil nach römischem Recht man sich nur durch zweiseitigen Akt (Stipulation) verpflichten konnte. Die praktische Völkerrechtspflege, welcher die Völker-

rechtswissenschaft vorzuarbeiten hat, muß sich auf die Realitäten und auf die Ideen stützen, welche die Menschen international verbinden. Die persönlichen und die wirtschaftlichen Beziehungen über die ganze Erde, welche zu Lande, zu Wasser und in der Luft die Menschen tatsächlich verbinden, die Produktions- und Verkehrsbedingungen des Erdballs, die auf internationale Solidarität hinweisenden Lebens- und Kulturbedürfnisse seiner Bewohner, die moralischen und intellektuellen Kräfte der Menschen und der Völker im guten und im schlimmen Sinn, vor allem das Widerspiel des Machtgedankens und der Gerechtigkeitsidee, der Staatskräfte und des Menschheitsideals, endlich die Idee des Völkerrechts selbst als internationale Erscheinung; alles dieses und vieles andere, was über die Staatsgrenzen hinausreichend den Tatbestand internationaler Gemeinschaft darstellt, bildet den Stoff, aus welchem sich die Probleme des Völkerrechts ergeben. An diesen Stoff tritt die Völkerrechtswissenschaft mit dem Maßstab des Rechtsgedankens heran, so daß sich folgende Begriffsbestimmungen ergeben:

1. Völkerrecht ist die Anwendung des Rechtsgedankens auf die internationalen Beziehungen.

2. Völkerrechtswissenschaft ist die Wissenschaft von den durch die Anwendung des Rechtsgedankens auf die internationalen Beziehungen gegebenen Problemen.

§ 2. Begriff des geltenden Völkerrechts.
(Positives Völkerrecht.)

I. Darstellung, Erläuterung, Vertiefung des Völkerrechts im Sinne derzeit positiv geltenden Rechts bildet selbstverständlich eine besonders wichtige Aufgabe der Völker-

rechtswissenschaft, nicht nur wegen der darin liegenden unmittelbaren praktischen Nützlichkeit, sondern auch wegen der verhältnismäßig großen Zuverlässigkeit der Grundlagen und des Gegenstandes der wissenschaftlichen Feststellung. Den Rechtszustand der Mitwelt können wir mit größerer Zuverlässigkeit feststellen, als denjenigen der Vergangenheit, und wir können diese Feststellung im allgemeinen zuverlässiger treffen, als wir der Zukunft rechtspolitisch die richtigen Maßstäbe geben können.

Dem Begriff des geltenden, anders ausgedrückt des positiven Völkerrechtes, muß daher nunmehr von dem vorher gewonnenen wissenschaftlichen Ausgangspunkt nähergetreten werden.

Was ist geltendes Völkerrecht? Worin beruht sein Kennzeichen? Das ist die Frage.

Zu der Feststellung des jetzt geltenden Rechtes gehört vor allem die Feststellung des Geltungsmaßstabes, welchen die Gegenwart dem Recht auferlegt.

In dieser Hinsicht bietet die mit dem Jahre 1914 begonnene Weltepoche besondere Schwierigkeiten, weil die bisher geltenden Maßstäbe tatsächlich verworfen und neue Maßstäbe noch nicht zu deutlicher Gestaltung, geschweige zu allgemeiner Anerkennung, gelangt sind. Deswegen können wir nur den Rechtszustand zugrunde legen, welcher bis 1914 bestand.

Dieser Rechtszustand ist bestimmt durch den Gedanken der Suveränität[1]) der Staaten, d. h. durch den Satz, daß der Wille des Staates nach innen und nach außen die alleinige Quelle allen Rechtes ist. Daraus folgt, daß auch die Geltung des Völkerrechts lediglich durch den Willen der Staaten bestimmt, oder anders ausgedrückt, daß der

[1]) Das Wort sei geschrieben, wie es im Deutschen gesprochen wird, also weder Souveränität, noch Suveränetät.

Staatenkonsens die Bedingung und einzige Quelle alles geltenden Völkerrechts ist. Welche Folgerungen sich hieran weiter knüpfen, ist später zu erörtern. Hier sei nur erwähnt, daß Spinoza und nach ihm manche andere gerade wegen dieses Satzes die Existenz des Völkerrechts leugnen, indem sie sagen, daß Vorschriften, denen man nur unterworfen ist, weil und solange man will, nicht Recht seien.

Das Prinzip des Staatenkonsenses als Grundlage des Völkerrechts hat nun aber keineswegs den Sinn, daß die einmal eingegangene „Selbstbindung" einseitig und willkürlich gelöst werden könne. Nur ganz vereinzelt, zum Teil unter Mißbrauch des Begriffes der „clausula rebus sic stantibus" wird dies in der wissenschaftlichen Literatur heute gelehrt, und auch in der Praxis wird nur sehr selten mit zynischer Nichtachtung die bindende Kraft des „konsentierten Rechtes" verleugnet, womit dann in der Tat, gerade wenn man sich auf den Boden der Konsenstheorie stellt, das Völkerrecht nicht nur verletzt, sondern verneint und der Leugnung des Spinoza recht gegeben wird. Aber die theoretischen und die praktischen Vertreter dieser Auffassung bilden, wie gesagt, Ausnahmen, welche die herrschende Anschauung nur bestätigen, nach welcher der Staatenkonsens zwar zur Begründung der Staatenbindung erforderlich ist, nicht aber zur Fortgeltung der Bindung. (Liszt u. a. S. 6: „Das Völkerrecht ist Vertrag, nicht Gesetz; aber gerade als Vertrag positives Recht.")

II. Der praktischen Geltung des Prinzipes des Staatenkonsenses steht natürlich die fast allgemein bestehende Erkenntnis nicht entgegen, daß das Wesen der menschlichen Gemeinschaft überhaupt, und das Wesen der Staatenwelt im besonderen, die Staaten mit innerer Macht zwingen, sich zu völkerrechtlicher Ordnung und Organisation zusammen-

zuschließen, wobei bald die Natur der Sache, bald die Utilität, bald die Idee der Gerechtigkeit, bald die Solidarität der Interessen betont wird. Denn das Konsensprinzip bezieht sich nur auf die Entstehung und Geltung des Einzelinhaltes des positiven Völkerrechts. Hier aber gilt es bisher positiv und zwar nicht sowohl kraft der Auffassung der Wissenschaft als vielmehr kraft der praktischen Übung der Staaten.

III. Sofern nun das Konsensprinzip gilt, muß dem Begriff des positiven Völkerrechts heute die engere Definition gegeben werden:

Das Völkerrecht besteht aus den durch übereinstimmenden Willen der Staaten für deren gegenseitige Beziehungen aufgestellten Rechtsnormen.

Diese Definition wird cum grano salis auch von denjenigen anerkannt, welche dem Konsensprinzip die Geltung abstreiten. Das Salzkorn besteht in der Ersetzung des Wortes Völkerrecht durch die Wendung: Völkerrecht im engeren Sinne. In dieser Begrenzung ist ganz zweifellos und unanfechtbarermaßen die zuletzt aufgestellte Definition theoretisch und praktisch gerechtfertigt. Für ihren Bereich (also nach der herrschenden Auffassung für das Völkerrecht überhaupt) sind nun folgende Sätze als unmittelbare Konsequenzen gültig:

1. Das konsentierte Recht gilt nur im Verhältnis derjenigen Staaten, welche sich ihm unterworfen haben, also nicht für und gegen dritte Staaten.

Es ist aber nicht ausgeschlossen, kommt vielmehr praktisch sehr oft vor, daß die zwischen einzelnen Staaten konsentierten Normen vermöge ihrer einleuchtenden Vernünftig-

keit oder aber auch vermöge des politischen Ansehens der Konsensstaaten Schule machen, indem sie von dritten Staaten als vorbildlich oder auch in unbefangener Verleugnung des formalen Konsensprinzips unmittelbar als für sie berechtigend und verpflichtend behandelt werden. So haben z. B. die in der Berliner (Kongo-)Akkte von 1885 für die afrikanischen Flußläufe sowie für die afrikanischen Landokkupationen aufgestellten Grundsätze die Bedeutung allgemein geltender Grundsätze gewonnen.

2. Auch die von nur einzelnen, (d. h. wenigstens zwei) Staaten konsentierten Rechtssätze sind objektives Völkerrecht („spezielles" oder „partikulares" Völkerrecht).

3. Der Staatenkonsens bedarf keiner Form. Er kann ausdrücklich durch Satzung (namentlich Staatsvertrag, Notenwechsel, Proklamation, Deklaration) oder stillschweigend durch Übung erklärt werden.

4. Der Staatenkonsens kann auf einen ganzen Komplex von Grundsätzen gerichtet sein, letzteres insbesondere, indem durch den Eintritt eines Staates in eine völkerrechtliche Staatengemeinschaft („christliche", „europäische", „amerikanische" Staatengemeinschaft, „Völkerbund"), deren allgemeine, seien es geschriebene, seien es ungeschriebene Normen, Einrichtungen, Grundsätze, für und gegen den eintretenden Staat als völkerrechtliche Ordnung geltend werden.

5. Da keine Form der Konsenserklärung gefordert wird und der Wirkungsmaßstab nur darin besteht, daß der Wille auf rechtliche Selbstbindung gerichtet ist, so genügen jedwede Erklärungen und andere Handlungen, welche diesen Willen irgendwie erkennen lassen. Es ist weder mutuus consensus im Sinne des römischen Vertragsrechtes erforderlich, noch Empfangsbedürftigkeit im Sinne des heutigen deutschen Privatrechtes gegeben. Es genügt daher unter

Umständen die rechtliche Behandlungsweise, welche ein Staat einem praktischen Fall internationaler Problemstellung seinerseits gegeben hat um diesen Staat völkerrechtlich zu binden, insofern, als er die gleiche Behandlungsweise von seiten eines anderen Staates als völkerrechtsgemäß gelten lassen muß. Voraussetzung ist nur, daß jene Behandlung im Sinne normativer Rechtspflege erfolge. Repressalien, Retorsion, Retaliation gehören nicht dahin. Aber Prisengerichtsbarkeit, sonstige staatliche Gerichtspraxis, staatliche Gesetzgebung und Verwaltungspraxis im Fremdenrecht sind Gebiete, auf welchen der bezeichnete Gesichtspunkt eine bedeutende praktische Rolle spielt. Das Exterritorialitätsrecht und das Konsularrecht haben sich wesentlich auf diese Weise gewohnheitsrechtlich entwickelt.

IV. Die vorstehenden Sätze (III 1 bis 5) mögen durch folgende Beispiele und nähere Ausführungen verdeutlicht werden:

1. Es ist öfter streitig geworden, ob Gesandtschaftsgebäude exterritorial sind, d. h. völkerrechtlich behandelt werden müssen, als ob sie sich extra territorium des Staates, in dessen Gebiet sie liegen befänden, so daß insbesondere Straftaten, die im Gesandtschaftsgebäude begangen sind, nur nach dem Recht und von den Gerichten des Staates zu verfolgen sind, dem der Gesandte angehört (am berühmtesten der Fall des Russen Nikitschenkow 1867, welcher im russischen Botschaftshotel in Paris auf Menschen schoß; Martens, Völkerrecht 1883 II S. 47). Diese Frage (Exterritorialität der Gesandtschaftsgebäude) [verschieden von derjenigen des Asylrechtes und der alten „Quartierfreiheit" „franchise de l'hôtel"] ist z. B. durch die zwischen Rußland einerseits, Frankreich und Deutschland andererseits herausgebildete Praxis verneinend entschieden, während sie

für die Gesandtschaftshotels Deutschlands und Frankreichs in Tanger zufolge konstanter Übung zu bejahen ist. Die marokkanische Regierung würde sich nicht auf die russisch-französische und russisch-deutsche Praxis, die amerikanische Regierung sich wegen ihres Gesandtschaftsgebäudes in Tanger nicht auf die marokkanisch-deutsche Praxis berufen dürfen [die seit 1911 in Marokko eingetretenen Veränderungen bleiben hier außer Betracht].

2. Die Vereinbarung völkerrechtlicher Normen, d. h. die Schaffung genereller Verhaltungsvorschriften für die Staaten tritt um so auffälliger in die Erscheinung, je größer die Zahl der beteiligten Staaten ist. Der Zahl der Beteiligten pflegt auch das Maß und der Grad des Interesses zu entsprechen, welches dem Inhalt der vereinbarten Normen im Weltleben entgegengebracht wird. Der völkerrechtliche Laie denkt bei dem Wort Völkerrechtsvereinbarung meist überhaupt nur an die sogenannten großen Völkerrechtskonventionen, welche technisch Kollektivverträge heißen [Pariser Seerechtsdeklaration 1856, Genfer Konvention 1864, Petersburger Konvention 1868, Berliner General-Akte 1885, Haager Konventionen 1899 und 1907], und wenn er den Fragen des Weltverkehrs näher steht, an den Weltpostverein (1878), vielleicht auch an die Pariser Konvention zum Schutz des gewerblichen Eigentums (1883), die Berner Konvention zum Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums (1886), die Brüsseler Antisklaverei-Akte (1890).

Die Zahl der an diesen Konventionen beteiligten Staaten ist sehr verschieden. Aus der Vergleichung der Beteiligungsziffern ergibt sich, daß von der Zahl der beteiligten Staaten die Eigenschaftung der Verträge als Völkerrechtsquelle unmöglich abhängen kann. Es handelt sich um Quantitätsunterschiede.

Als 1845 Grundsätze für die Bekämpfung des Sklavenhandels und der Sklavenjagden, zwischen Frankreich und England vereinbart wurden, wurde Völkerrecht geschaffen, welches im Verhältnis dieser beiden Staaten galt. Nur der Geltungsbereich unterschied dieselben von ähnlichen Vereinbarungen, welche 1841 von einer Mehrzahl von Staaten abgeschlossen waren.

Es gibt daher keinen ernstlichen Grund, Verträgen oder Gewohnheiten, welche Rechtsvorschriften im Verhältnis von nur zwei Staaten in Geltung setzen, die Eigenschaft als Quellen echten Völkerrechts abzusprechen. Das wichtige, im Verhältnis verschiedener Staaten durchaus verschiedene Konsularrecht beruht größtenteils auf solchen nur „bilateralen" Staatsverträgen.

3. Die Übung spielt als Quelle des Völkerrechts vielfach eine größere Rolle und hat stärkere Kraft als die ausdrückliche Satzung (insbesondere auch als Staatsverträge). Während z. B. das Neutralitätsrecht der seekriegsrechtlichen Konventionen von 1856 (Paris) und 1907 (Haag) im Weltkrieg sich als fast wirkungslos erwiesen hat, ist das lediglich auf Gewohnheitsrecht beruhende Recht der Exterritorialität der Kriegsschiffe niemals ernstlich in Frage gestellt worden, weder im Frieden noch im Kriege.

4. Eine allgemeine, d. h. alle Gemeinwesen der Erdoberfläche umfassende Völkerrechtsgemeinschaft hat es niemals gegeben und ist niemals behauptet worden. Es hat immer nur Staatengruppen gegeben, die sich zu Gemeinschaften vereinigt haben, welchen die neuere Zeit den Begriff der Völkerrechtsgemeinschaft je nachdem verleiht oder versagt [Holtzendorff a. a. O., Bd. I S. 12: „An sich wäre es nicht unzulässig, von einem asiatischen oder amerikanischen Völkerrecht zu sprechen." Hälschner de jure gentium apud gentes Orientis, 1842, bespricht das Völkerrecht der Chinesen,

Hindu und Perser. In den letzten 30 Jahren hat sich deutlich eine besondere amerikanische Völkerrechtsgemeinschaft gebildet]. Seit dem 19. Jahrhundert sprach man von „europäischem Völkerrecht".

Die neuere Entwicklung hat zu einer Erweiterung geführt, welche Holtzendorff a. a. O., Bd. I S. 12 so bezeichnet: „Das europäische Völkerrecht ist in der Gegenwart das Völkerrecht schlechthin, das gemeine Weltrecht der Kulturstaaten, die rechtliche Verkehrsordnung der in geschichtlicher Kulturgemeinschaft lebenden Nationen".

In diese Gemeinschaft wurde 1856 ausdrücklich (Pariser Frieden) die Türkei aufgenommen, nach dem chinesisch-japanischen Krieg 1893 Japan, letzteres nicht in der Form ausdrücklicher Rezeption, sondern konkludent durch die diplomatischen Unterhandlungen und Verträge. Die völkerrechtliche Wirkung des Eintrittes dieser Mächte in die „europäische" Völkerrechtsgemeinschaft war bei beiden Staaten nicht die gleiche. Insbesondere wurde in der Türkei die europäische Konsularjurisdiktion („das Recht der Kapitulationen") beibehalten, während diese in Japan aufgehoben wurde. Der wesentliche Sinn der Rezeption war in völkerrechtlicher Hinsicht aber derselbe, indem nämlich die allgemein und zweifellos geltenden Einrichtungen, Vorschriften, Grundsätze des in Europa gewachsenen Völkerrechts, so namentlich die gewohnheitsrechtlichen Privilegien der Staatshäupter, der Gesandten, der Kriegsschiffe, die Formen des diplomatischen Verkehrs, die Technik der Staatsverträge, das Fremdenrechts-Bestandteil auch im Verhältnis zu den neuen Gemeinschaftern gelten sollten.

5. Das Prinzip des Staatenkonsenses schließt die Möglichkeit in sich, daß sozusagen „in blanco" die Staaten sich auf die Maßgeblichkeit von Grundgedanken einigen, welche in solchem Grade prägnant sind, daß sie vermöge ihres natur-

rechtlichen oder ethischen oder sozialpolitischen Gehaltes den Keim zu jedweder Entwicklung und zu jedweder rechtlichen Entscheidung auf dem Boden der Vernunft und der Gerechtigkeit bilden.

Auf diese Weise wächst das Prinzip des Staatenkonsenses über sich selbst hinaus und leitet historisch zu den Gesichtspunkten einer überstaatlichen Rechtsordnung über.

§ 3. Wesen des Völkerrechts.
(Idee des Völkerrechts.)

I. Bisher war vom Begriff des Völkerrechts, zunächst als wissenschaftlicher Disziplin, sodann als positivem Recht die Rede.

Nunmehr ist die Frage nach dem Wesen des Völkerrechts aufzuwerfen, welche auch wohl als die Frage nach dem „immanenten" Begriff bezeichnet wird.

In der Sprache Platos ausgedrückt ist es die Frage nach der Idee des Völkerrechts. In der heute gemeinhin angewendeten Fassung entspricht dem die Fragestellung: „Welches ist der leitende soziale Gedanke im Völkerrecht?"

Die Antworten, welche die Literatur aufweist, sind nicht sowohl ihrem Inhalt nach, als in der Formel sehr verschieden, nämlich je nach derjenigen Beziehung, welche man bevorzugt, d. h. je nachdem man diese oder jene Seite der Zusammenhänge besonders ins Auge faßt.

Als beste Formel erscheint mir diese:

„Völkerrecht ist die Anwendung des Rechtsgedankens über den Bereich des Einzelstaates hinaus."

Zur Erläuterung der durch diese Formulierung bezeichneten Auffassung ist es nötig, auf das Wesen des Rechtes

und des Staates mit einigen Bemerkungen einzugehen, welche naturgemäß diese weitreichenden Fragen nur im Sinne eines wissenschaftlichen Programms, nicht in wissenschaftlicher Begründung erfassen können.

Was die Begriffsbestimmung des Rechtes angeht, so ist am bekanntesten und einflußreichsten die von Kant geprägte Kennzeichnung des Rechtes geworden, welche dahin geht, daß die Rechtsordnung den von jedem Einzelnen grundsätzlich uneingeschränkt beanspruchten Freiheitsbereich in demjenigen Maße einschränkt, welches erfordert wird, damit Jedem ein gleiches Recht von Freiheit gewährleistet wird. [Metaphysik der Sitten, Einleitung in die Rechtslehre § B, Was ist Recht?: „Der Inbegriff der Bedingungen unter denen die Willkür des Einen mit der Willkür des Anderen nach einem allgemeinen Gesetz der Freiheit zusammen vereinigt werden kann".]

Der gleiche Gedanke liegt in den Sprichwörtern: „Was du nicht willst, daß dir geschieht, das tu auch einem andern nicht" „Was dem einen recht ist, ist dem andern billig" „Suum cuique".

Aus neuester Zeit ist die Formel von Rudolf Stammler hervorzuheben: Recht ist das soziale Ideal.

Zwischen der Entstehung der Kantschen und der Stammlerschen Prägung liegt rund ein Jahrhundert, dasjenige der Entwicklung des Konstitutionalismus und des Sozialismus. Auch Philosophen sind Kinder ihrer Zeit, in politischen und sozialen Fragen durch ihre persönliche und zeitliche Umwelt beeinflußt. Der staatliche Absolutismus (auch der aufgeklärte) des 18. Jahrhunderts erschien den freien Geistern der Zeit auch darin verwerflich, daß der Staat den Bereich seiner Aufgabe überschreite, wenn er weiter in die Angelegenheiten der „Untertanen" eingreife als es die Herstellung und Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit

im Staate und nach außen erfordert. Diesem auch von Wilhelm v. Humboldt und später von J. St. Mill vertretenen Gedanken entspricht Kants Rechtsbegriff.

Das 19. Jahrhundert hat, nachdem die Beteiligung der „Staatsbürger" an der Regierung erreicht war, die Ausdehnung der Staatstätigkeiten auf Kultur- und Wohlfahrtspflege nicht mehr als Übergriff empfunden, vielmehr es als Recht und Pflicht der Gesamtheit der freien Staatsbürger in Anspruch genommen, jede Art der Wohlfahrts- und Kulturpflege staatlich zu fördern. Der Staat sollte grundsätzlich die Organisation des Armenwesens und des Unterrichts, den Schutz der Gesundheit und der Naturschönheit, die Pflege von Kunst und Wissenschaft, den Fortschritt der Landwirtschaft, des Bergbaus, der Schiffahrt und vieles andere mit den Mitteln der Rechtsordnung fördern..

Dieser Entwicklung gegenüber war Kants Rechtsbegriff nicht mehr zureichend. Vollends nachdem durch einerseits das sozialpolitische Programm von Engels, Marx und Lassalle, andererseits von den Kathedersozialisten die „Nachtwächtertheorie" (d. h. die Beschränkung des Staates auf den Sicherheitsdienst) abgetan und durch den Grundsatz der sozialen Universalität der Wirksamkeit von Staat und Recht ersetzt war, war die Erweiterung des Rechtsbegriffes gegeben, welche in der Stammlerschen Formel den allgemeinsten Ausdruck fand, nachdem Adolf Wagner [Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, 1876, Bd. I S. 253] durch seine in der Form anfechtbare, in der Sache klare Fassung geschrieben hatte: „Die Zwecke der Zwangswirtschaft ‚Staat' sind 1. der Rechts- und damit verbunden der Machtzweck, 2. der Kultur- und Wohlfahrtszweck."

Die Frage nach dem Wesen des Rechtes und diejenige nach dem Wesen des Staates sind in dieser Gedankenentwicklung eng verbunden. Ihre Scheidung ist in der Tat nicht möglich,

wenn man den Tatsachen der historischen Entwicklung folgt.

Der heutige Staat beansprucht die alleinige Quelle alles Rechtes zu sein. Diesen Anspruch haben alle Staaten seit bald 400 Jahren erhoben. Die Erweiterung des Inhaltes des Rechtes ist seitdem zugleich immer eine Erweiterung des Inhaltes des Staates gewesen.

Das historische Verhältnis der von A. Wagner als Recht- und Machtzweck auf der einen, Kultur- und Wohlfahrtszweck auf der anderen Seite bezeichneten Staatsaufgaben gestaltet sich regelmäßig so daß die Verfolgung und Erfüllung der ersteren Aufgabe zeitlich früher in die Erscheinung tritt, als diejenige des letzteren. Setzen wir an Stelle der Wagner'schen Ausdrücke die Worte: erstens Ordnung, zweitens Wohlfahrt, so springt es in die Augen, daß regelmäßig, sowohl zeitlich wie dem Range nach, zuerst die Ordnung dann die Wohlfahrt kommt.

Die Aufeinanderfolge ist nicht ausnahmslos und der Entwicklungstatbestand verschieden. Es kommt vor, daß Staatsbildungen sich in umgekehrter Entwicklung vollziehen, z. B. daß überseeische Handelsniederlassungen und daß religiöse Gemeinschaften fortgeschrittene Wohlfahrtsorganisationen bilden, bevor sie zu staatlicher Rechtsordnung gelangen. Von der israelitischen Theokratie und von den mohammedanischen Religionsstaaten kann man wohl sagen, daß sie beide Aufgaben von Anfang an geeint verfolgt haben. Ob das römische Staatswesen jemals zu wirklich staatlicher Wohlfahrtspflege gelangt ist, ist mindestens zweifelhaft. Das englische Reich hat bis in die jüngste Zeit die Wohlfahrtspflege abgelehnt.

II. Indem die Anwendung des Rechtsgedankens auf das Verhältnis der Staaten ins Auge gefaßt wird, wiederholt sich die soeben für das Innenleben der einzelnen Staaten

erörterte Problemstellung. Die Anwendung des Kantschen Rechtsbegriffes auf das Staatenverhältnis würde bei dem Ordnungszweck stehen bleiben, der erweiterte heutige „sozialistische" Rechtsbegriff muß zu der Einbeziehung des Wohlfahrtszweckes führen.

Die Wirklichkeit des neuzeitlichen Verhältnisses der Staaten zeigt in dieser Hinsicht einen überraschenden Tatbestand. Denn man muß sich alsbald überzeugen, daß die Staaten sich zwar zu einer in hohem Maße entwickelten internationalen Wohlfahrtsorganisation verbunden haben, während es mit der Verwirklichung des Ordnungszweckes ungemein schlecht bestellt ist.

Hinsichtlich des einzelnen Staatswesens besteht heute im allgemeinen kein Zweifel darüber, daß erste Bedingung für den Bestand des Staates die rechtliche Gewährleistung der Sicherheit des Lebens, der Freiheit und des Vermögens der Staatsgenossen ist. Im Verhältnis der Staaten fehlt diese Gewährleistung. Die Gewalttaten des Krieges sind an der Tagesordnung, und zwar nicht nur tatsächlich, sondern kraft Fehlens völkerrechtlicher Normen, welche den Krieg verbieten.

Dieser bisher in der Wirklichkeit der Dinge bestehende grundsätzliche Gegensatz zwischen dem rechtlichen Verhältnis der Staatsgenossen und dem rechtlichen Verhältnis der Staaten stellt sich nun freilich in der tatsächlichen Durchführung nicht so scharf dar, wie er grundsätzlich erscheint. Denn einerseits gibt es kein Staatswesen, in welchem Mord, Totschlag, Freiheitsberaubung, Diebstahl und Raub durch die Macht des Rechtes und des Staates tatsächlich ausgeschlossen wären. Die Geschichte liefert Beweise genug, daß mit dem Bestand des Staates tatsächlich die Begehung aller dieser Verbrechen durch die Staatsgewalt selbst eine Zeitlang verträglich ist. Andererseits enthält die Geschichte, von

den Amphiktyonen der Griechen bis zu der panamerikanischen Union, Beispiele von Staatenvereinigungen, welche den Krieg konsensmäßig verbieten und bis zu einem gewissen Grade tatsächlich verhindern. Auch hat es niemals, soweit wir die Geschichte der Menschen kennen, an Stimmen gefehlt, welche den Krieg nicht nur für ein Unglück, sondern für ein Verbrechen erklärten.

Aber das geschichtliche Gesamtbild bleibt trotzdem dieses, daß innerhalb des Staates Rechtszwang zur Vermeidung der Gewalttat immer und überall gegolten hat, im Verhältnis der Staaten niemals.

Legt man den Maßstab des Kantschen Rechtsbegriffes an, so muß hiernach geleugnet werden, daß es Völkerrecht als geltendes Recht gibt.

[Das ist auch Kants ausgesprochene Meinung. So Metaphysik der Sitten a. a. O. § 54 und „Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie praktisch sein, taugt aber nicht für die Praxis" Nr. III. Vom Verhältnis der Theorie zur Praxis im Völkerrecht (gegen Moses Mendelssohn): „Denn daß dasjenige, was bisher noch nicht gelungen ist, darum auch nie gelingen werde, berechtigt nicht einmal eine praktische oder technische Absicht (wie z. B. die der Luftfahrten mit aerostatischen Bällen) aufzugeben, noch weniger eine moralische, welche ... Pflicht wird." „So wie allseitige Gewalttätigkeit und daraus entspringende Not endlich ein Volk zur Entschließung bringen mußte, sich dem Zwange, den ihm die Vernunft selbst als Mittel vorschreibt, nämlich der öffentlichen Gesetze zu unterwerfen und in eine staatsbürgerliche Verfassung zu treten; so muß auch die Not aus den beständigen Kriegen, in welchen wiederum Staaten einander zu schmälern oder zu unterjochen suchen, sie zuletzt dahin bringen, selbst wider Willen, entweder in eine weltbürgerliche Verfassung zu treten; oder ist ein solcher

Zustand eines allgemeinen Friedens (wie es mit übergroßen Staaten wohl auch mehrmalen gegangen ist) auf einer anderen Seite der Freiheit noch gefährlicher, indem er den schrecklichsten Despotismus herbeiführt, so muß sie diese Not doch zu einem Zustande zwingen, der zwar kein weltbürgerliches gemeines Wesen unter einem Oberhaupt, aber doch ein rechtlicher Zustand der Förderation nach einem gemeinschaftlich verabredeten Völkerrecht ist."]

Trotz der Herrschaft des Krieges und trotz des Mangels völkerrechtlicher Gewährleistung des Bestandes, der Unverletztheit, der Freiheit, des Besitzes der Staaten, haben diese sich aber heute zu Kultur- und Wohlfahrtsorganisationen vereinigt, welche, auf umfassende Vereinbarungen gegründet, sich über die ganze Oberfläche der Erde erstrecken und welche nicht nur im Frieden, sondern auch im Kriege in der Pflege solidarischer Interessen aller Staaten und aller Menschen sich stichhaltig erweisen. Die ausgedehnteste und vollkommenste dieser „Unionen" ist der 1874 gegründete „Weltpostverein". Auf dem Gebiete der Telegraphie und des Eisenbahnwesens, des Seestraßenrechts, der Bekämpfung der Seuchen, sowie des Sklaven- und des Mädchenhandels, in der Erdmessung und der Tiefseeforschung, der Pflege des Acker- und Weinbaus, der Regelung der Produktion und Verteilung des Zuckers haben sich entsprechende Organisationen vollzogen oder angebahnt. Dem Wachstum einer Frühlingsnacht vergleichbar sind diese Entwicklungen im 19. Jahrhundert zum Durchbruch gekommen, nachdem der Wiener Kongreß mit der Proklamation der Bekämpfung des Sklavenhandels und der Internationalisierung der länderverbindenden Ströme die ersten Samenkörner gelegt hatte. Hervorzuheben ist, daß jene „Verwaltungsgemeinschaften", wie man sie auch genannt hat, in Form rechtlicher Vereinbarungen begründet und auf gegen-

seitige rechtliche Verpflichtungen und Beaufsichtigungen der Staaten gerichtet sind, sowie daß nennenswerte Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten der Staaten in bezug auf sie so gut wie gar nicht vorzukommen pflegen.

[Daß die Zeit nach 1914 hier Änderungen gebracht hat, bleibt auch hier wieder unberücksichtigt.]

Angesichts dieses Tatbestandes sind wir vor die Wahl gestellt, ob wir den auf internationalen Verkehr, internationalen Schutz der Gesundheit, der Produktion, der öffentlichen Sittlichkeit, der geistigen und künstlerischen Arbeit gerichteten Vereinbarungen und Einrichtungen, welche durch Staatenkonsens als rechtliche Bindungen der Staaten gedacht sind und so auch in Geltung stehen, die Eigenschaft geltenden Rechtes zuerkennen wollen oder nicht, und zwar letzteres etwa deswegen nicht, weil der Bestand der Staaten selbst und deren Daseinsbedingungen durch geltende Rechtsgrundsätze und Rechtseinrichtungen nicht gewährleistet sind, mit anderen Worten, weil zwar der Wohlfahrtszweck, nicht aber der Ordnungszweck im Verhältnis der Staaten Verwirklichung findet.

Die Wahl kann nicht zweifelhaft sein.

Es hieße, den Kopf zwischen Scheuklappen stecken, wenn man aus der regelmäßig im Staatsleben beobachteten Zeit- und Reihenfolge der Pflege zuerst des Ordnungs- und dann erst des Wohlfahrtszweckes ein Dogma bauen wollte, um nach dessen Maßstab die Wirklichkeit zu messen und zu meistern.

Wir müssen vielmehr, indem wir umgekehrt unseren Maßstab nach der von uns erschauten Wirklichkeit der Dinge richten, erkennen, daß der Wohlfahrtszweck der Rechtsordnung ihrer Natur nach innewohnt, und daß die Reihenfolge der Verwirklichung des in der Richtung des „sozialen Ideals"

liegenden Inhaltes nicht immer, geschweige notwendigerweise, so erfolgt, daß die Wohlfahrtspflege uns als späte Blüte der Rechtskultur erscheint, welche der durchgeführten rechtlichen Sicherungsordnung bedarf, um zu sprossen und sich zu entfalten

Internationales Kulturrecht ist zur Wirklichkeit geworden vor internationaler Gesetzgebung, vor internationaler Gerichtsbarkeit, vor internationaler Verwaltungs- und Strafexekution. Der Rechtsgedanke ist mit stiller stetiger Kraft von innen heraus durch die harte Schale der staatlichen Machtpolitik hindurchgedrungen und hat sich seine Anwendung auf das Staatenverhältnis durch die Gewalt der Vernünftigkeit erzwungen.

Die Richtigkeit und die Bedeutung einer ethischen Idee hängt nicht von dem Maße ihrer bereits erreichten Wirkung ab. Das Wesen der Idee besteht vielmehr gerade in ihrem Gegensatz zu dem hemmenden Gewicht der Wirklichkeit und in der Weite des gesteckten Zieles. Nur die Richtung zum Ziel ist wesentlich, nicht die Geschwindigkeit des Fortschritts in der vorgezeichneten Richtung und das Maß des Weges, welcher tatsächlich zurückgelegt ist. Daß die Idee des Völkerrechts in der Richtung auf die Sicherung der Friedensordnung (la paix par le droit) als Realität besteht, wächst und wirkt, ist nicht zu leugnen. Die als „Pazifismus" bekannte Bewegung, welche seit dem 2. Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, zunächst in Nordamerika und England, sodann auf der ganzen Erdoberfläche in den mannigfaltigsten Formen sich verbreitet hat, zunächst zwar wenig äußerliche Erfolge erzielend, aber innerlich sich ausbreitend, teils in den politischen Parteien, teils mit der elementaren Leidenschaft der mißhandelten Kreatur, teils wie heilige Religion wirkend, diese für die internationale Entwicklung der letzten

hundert Jahre charakteristische Erscheinung ist ein überzeugender Beweis für das im Herzen der Menschheit brennende Feuer der Idee der Friedensordnung.

Daß diese Idee auch in der Tatsächlichkeit des Staatenlebens der Gegenwart wirkt, wird von oberflächlichen Beobachtern leicht verkannt.

Freilich würde es nicht weniger oberflächlich sein, wenn man die zahllosen Versicherungen der Staatsmänner, daß sie entschlossen seien, alles für die Erhaltung des Friedens zu tun, was in ihren Kräften stehe, als Beweise dafür nehmen wollte, daß die Idee der Friedensordnung Geltung in der Welt habe. Das Gegenteil ist richtig. Denn wenn ein Staatsmann es als etwas Besonderes hervorhebt, daß er nicht Krieg, sondern Frieden wolle, so sagt er vor sich und vor der Welt etwas aus, was zu sagen abgeschmackt wäre, wenn die Idee der Friedensordnung als Leitstern der Politik von ihm mit jener Selbstverständlichkeit vorausgesetzt würde, welche aus der Idee selbst sich ergibt.

Dagegen wird der Beweis für die Überzeugung von der in der Seele der Menschheit immerfort und überall glimmenden Idee der Friedensordnung geliefert durch jene Bemühungen der Staatsmänner, die Rüstungen zum Kriege als Mittel zur Erhaltung des Friedens hinzustellen (si vis pacem, para bellum), sowie ferner das typische Bestreben der Staatsmänner, wenn sie einen Krieg beginnen, sich dieserhalb vor der Welt zu entschuldigen, indem sie den Gegner als den Wolf bezichtigen, der dem Schäflein das Wasser trübt. Jede solcher Proklamationen ist eine unwillkürliche Huldigung an die Idee der Friedensordnung.

Zweites Kapitel.

Quellen des Völkerrechts.

§ 1. Theorie der Völkerrechtsquellen.

I. Die Worte „Quelle", „Rechtsquelle" werden im älteren juristischen Sprachgebrauch nicht anders verwendet, als in der Geschichtswissenschaft, nämlich zur Bezeichnung der Urkunden, Zeugnisse, Hand- und Druckschriften, aus welchen die Kenntnis des irgendwo, irgendwann und irgendwie geltenden Rechtes geschöpft wird. In diesem Sinne sind Quellen des Völkerrechts z. B. die Sammlungen von Staatsverträgen, welche seit dem 18. Jahrhundert im Druck erschienen sind, die Gesetzblätter der einzelnen Staaten, in welchen die von diesen abgeschlossenen Staatsverträge veröffentlicht sind, die Aufzeichnungen des geltenden Gewohnheitsrechtes in den Lehr- und Handbüchern, aber auch archivalische Materialien, welche eine bestimmte Rechtsübung im Verhältnis der Staaten beweisen. Hierüber soll im folgenden Paragraphen das Wichtigste mitgeteilt werden.

Das Wort „Rechtsquelle" hat in neuerer Zeit aber neben dem ursprünglichen Sinne eine zweite Bedeutung erhalten, nämlich die, daß es die Formen der Entstehung des Rechtes bezeichnet, als welche namentlich zwei Grundformen gelehrt werden: Gesetz und Gewohnheit, oder wie man neuerdings besser und für das Gebiet des Völkerrechts gebotenermaßen sagt: Satzung und Übung.

II. Die zweite Bedeutung des Wortes Rechtsquelle erfordert hier ein Eingehen auf die „Theorie der Rechtsquellen" in bezug auf das Völkerrecht, wobei von der allgemeinen Lehre der Rechtsquellen ausgegangen werden muß.

Die Frage, „wie Recht entsteht", ist insofern eine rein geschichtliche Frage, als sie darauf gerichtet ist, auf welche Weise sich tatsächlich die Entstehung von Recht in der Geschichte vollzogen hat und „sich zu vollziehen pflegt". Aber die Frage setzt die Begriffe des „Rechtes" und der „Geltung" voraus, welche durch Gesichtspunkte bestimmt sind, die wir nicht durch bloße Geschichtsfeststellung gewinnen, sondern durch unbewußte oder bewußte und gewollte Vorstellungen von dem, was wir „geltendes Recht" nennen.

Wir müssen also zunächst wissen, was wir unter „geltendem Recht", oder, was gleichbedeutend ist, unter „positivem Recht" verstehen wollen.

III. Bei Kant und Hegel findet sich die Antwort: Recht ist „der allgemeine Wille". Das deutsche Rechtssprichwort sagt: „Recht ist, was gilt" (Graf und Dietherr, Deutsche Rechtssprichwörter, 1864, S. 5, 9). Volksweisheit und Weltweisheit nehmen hier Abstand von der Aufstellung bestimmter Merkmale der Geltung. Mit gutem Grunde. Denn es gibt derartige Merkmale nicht. Eine staatliche Verfassungsurkunde kann bestimmen, wie im Staate Gesetze gemacht werden sollen. Sie kann aber nicht bewirken, daß nicht neben den Gesetzen und gegen die Gesetze Recht zur Geltung gelangt. Das Gewohnheitsrecht ist von größerer Kraft als die Gesetzgebung, und wenn man die Weltgeschichte übersieht, auch von größerem Umfange. Indessen nicht nur durch fortgesetzte Übung, sondern auch durch einmaligen Willensakt wird geschriebenes Recht immer wieder gestürzt und neues Recht geschaffen. Nicht nur an die großen Staatsstreiche und Revolutionen ist dabei zu denken, sondern auch an Vorgänge, welche z. B. in Gestalt „verfassungswidriger" Parlamentsbeschlüsse und in gehorsam befolgten sonstigen verfassungswidrigen Maß-

nahmen weit häufiger vorkommen, als man in der Regel annimmt.

Angesichts dieser unleugbaren Vorgänge ist soviel gewiß, daß bestimmte Formen der Entstehung so wenig das Kennzeichen wie die Bedingung der Geltung positiven Rechtes sein können. Der deutsche Spruchschatz bezeichnet das durch Wendungen wie: „Unrecht ist auch Recht", „Wie man es macht, ist es auch Recht", „Was verrückt ist, gilt nicht mehr" (Graf und Dietherr a. a. O.).

Die Verwandlung von Recht in Nichtrecht, sowie umgekehrt, wird, so kann man auch sagen, nicht durch eine bestimmte Beschaffenheit des Entstehungsvorganges, sondern durch den Erfolg des Vorganges bestimmt, welcher eben als rechtliche Geltung oder Nichtgeltung bezeichnet wird.

Somit sind wir auf die Prüfung angewiesen, ob in dem Ergebnis des „wirksamen Entstehungsvorganges", wie er einmal genannt sein möge, Merkmale zu finden sind, aus welchen sich der Begriff der Geltung des Rechtes zusammensetzen läßt. Diese Prüfung muß gleichfalls negativ ausfallen. Auch die Kant-Hegelsche Formel des allgemeinen Willens bleibt hinsichtlich der Begriffsbestimmung der Rechtsgeltung bei der Tautologie stehen. Freilich steckt in der Formel auch der Versuch, eine Legitimation für die Geltung durch den Hinweis auf das Allgemeine im Gegensatz zum Individuellen zu erbringen.

Das legt den Gedanken nahe, daß die Geltung des Rechtes bestimmt sei durch die Richtigkeit seines Inhaltes, woran auch die angeführten Rechtssprichwörter anklingen. Dieser Maßstab würde aber die hier zur Prüfung stehende Frage überhaupt nicht treffen. Denn unsere Frage ist auf das Vorhandensein von Tatbestandsmerkmalen gerichtet, nach welchen sich erkennen läßt, was gilt und was nicht gilt.

Solche Merkmale kann aber der Inhalt der in Betracht kommenden Gebote und Einrichtungen nicht bieten. Nur ein naturrechtlicher Weltkodex (wie ihn kein Naturrechtler je gelehrt hat) könnte das. Gerade die Unmöglichkeit, die Geltung des Rechtes von seiner Richtigkeit abhängig zu machen, führt zwangsläufig zu der Anerkennung der Geltung auch des inhaltlich als unrichtig erkannten oder dafür gehaltenen positiven Rechtes. Durch jene Unmöglichkeit ist gerade unser Problem hervorzurufen.

IV. Wenn, wie vorstehend skizziert ist, weder die Form des Entstehungsvorganges, noch die inhaltliche Beschaffenheit (Richtigkeit) des Erfolges als Kriterium der Geltung angesprochen werden kann, so erübrigt nur der Maßstab, ob Menschen, für und gegen welche die Geltung einer bestimmten Rechtsordnung, einer bestimmten Rechtseinrichtung, eines besonderen Rechtsbefehls in Frage steht, die Rechtsgeltung bejahen oder verneinen. Daran knüpft sich dann notwendig die Frage, welche Menschen es sind, deren Meinung und Wille entscheidet. Müssen etwa alle Menschen, die sich im Staatsgebiet befinden, die Geltung einer aus Revolution geborenen neuen Staatsverfassung anerkennen, damit sie gilt? Oder genügt die Mehrzahl? Oder kommt es auf die Beamten oder das Heer, oder das letztere allein oder die ersteren allein an? Kommen nur die Männer oder auch die Frauen in Betracht? Es ist sofort klar, daß jeder Versuch, einen allgemeinen Maßstab dieser Art aufzurichten, fehlschlagen muß.

V. Außer dem durch die zeitliche Begrenzung und Bedingtheit des Rechtes gegebenen Sinn der Frage der Rechtsentstehung hat diese Frage noch eine andere Beziehung, nämlich das Verhältnis des Rechtes zu Sitte und Sittlichkeit.

Diesen Begriffen ist mit demjenigen des Rechtes gemeinsam, daß sie Forderungen an das menschliche Handeln stellen.

Nicht selten entsteht die Frage, ob eine irgendwie aufgetauchte auf menschliches Verhalten gerichtete Forderung dem Bereich des Rechtes, der Sitte oder der Sittlichkeit angehöre. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß in bestimmten Verhältnissen bei ganz demselben Tatbestand das Recht ein anderes Handeln fordert, als die Sitte, und die Sittlichkeit ein anderes als Recht und Sitte, so beim Zweikampf, bei Geschlechtsproblemen, bei Trinkgeld, Streikwesen, Kriegführung. Aber nicht das ist hier die Frage. Vielmehr handelt es sich darum, daß es zweifelhaft werden kann, ob eine bestimmte Forderung, deren Berechtigung als solche nicht in Zweifel steht, dem Bereiche des Rechtes angehört oder demjenigen der Sitte oder dem der Sittlichkeit, beispielsweise die Forderung, im Seekrieg das Leben neutraler Staatsangehöriger auch auf feindlichen Passagierschiffen zu schonen (Fall Lusitania, Mai 1915), die Forderung, daß U-Boote auch gegenüber bewaffneten Handelsschiffe bestimmte Rücksichten üben, das Gebot, daß auf wehrlose schwimmende Feinde nicht geschossen werde (Fall Baralong 1916). Diese Forderungen werden von dem einen als Gebote des geltenden Rechtes, von anderen nur als Imperative der Sittlichkeit verfochten. Beispiele für die Alternative Recht oder Sitte finden sich mehrfach in den Verhältnissen der Konsuln und Gesandten, in der Behandlung der Nationalflagge, dem Verfahren bei Anhaltung neutraler Schiffe. Im Gebiete des privatrechtlichen Geschäftsverkehrs, namentlich im Handelsrecht, spielt die Unterscheidung der Geschäftssitte und des Gewohnheitsrechtes eine berühmte Rolle. Daneben kommt täglich in der Gerichtspraxis die Alternative Recht oder Sittlichkeit zur Entscheidung in dem Unterschied von

„bloß moralisch verpflichtenden" und rechtlich bindenden Zusagen.

Die hiermit berührten Probleme der Theorie der Rechtsquellen sind auf keinem Gebiete so wichtig wie auf demjenigen des Völkerrechts, dessen Rechtsnatur vielfach geleugnet worden ist mit der Behauptung, es handle sich nur um Sitten, während auf der anderen Seite als unmittelbarer Inhalt des Völkerrechts der kategorische Imperativ der Sittlichkeit oder, was im Staatenverhältnis hiermit gleichbedeutend ist, der Menschlichkeit behauptet wird.

VI. Der Maßstab der Sittlichkeit ist aus der Lehre der Rechtsquellen, welche sich mit der Entstehung des positiven Rechtes beschäftigt, ganz auszuscheiden. Sittlichkeit betrifft, im höchsten und eigentlichen Sinn verstanden, das Verhältnis des Menschen zu seinem Gewissen und zu seinem Gott. Die Fragen der Sittlichkeit in diesem Sinne sind nicht sozial. Die sozialethische Erwägung fragt nur danach, welchen Wert das menschliche Handeln für das Gemeinleben hat. Auch die Verhaltungsvorschriften, welche unter dem Namen der Moral auftreten, legen keinen anderen Maßstab als diesen an. Sie sind in Wahrheit entweder Rechtsvorschriften oder Vorschriften der Sitte. Das aus dem Koran erwachsene Rechts- und Sittensystem der Mohammedaner gibt reiches Material zum Studium dieses Verhältnisses.

Daß die aus den sittlichen Maßstäben sich ergebenden Anschauungen, Bedürfnisse, Forderungen als Grundlage, Antrieb und Ziel menschlichen Wirkens für die Bildung des Rechtes eine mindestens ebenso große Bedeutung haben wie die bewußte Zweckmäßigkeit der Rechtspolitik ändert nichts an der Belanglosigkeit des sittlichen Maßstabes für die Frage, ob es generelle Kennzeichen dafür gibt, wie positives Recht entsteht.

Für das Staatenverhältnis und den dieses angehenden Völkerrechtsgedanken sei der Deutlichkeit halber folgende Auffassung ausdrücklich bekannt:

Wenn eine Staatsregierung oder wenn die Stimme der öffentlichen Meinung in einem Staate die Regierung eines anderen Staates beschuldigt, gegen die Sittlichkeit zu handeln, so kann diese Anklage nicht mit der Wendung aus dem Felde geschlagen werden, es sei für die Staaten eine andere Sittlichkeit erfordert als für den einzelnen Mensch, oder gar „für den Staat gebe es keine Moral".

Das Handeln der Staaten ist ein Handeln von Menschen. Das, was der Ankläger tun kann und tut, um den beschuldigten Staat „zur Verantwortung zu ziehen", geschieht nicht nach dem Maßstab der Sittlichkeit im echten Sinn des Wortes, sondern nach Zweckmäßigkeitserwägungen oder nach Leidenschaften. Einmal stattgehabtes unsittliches Verhalten kann nicht nachträglich versittlicht werden. Man kann nur versuchen, künftige Wiederholung ähnlichen Verhaltens zu verhindern. Wenn aber statt Sittlichkeit gesagt wird „Völkerrecht", so ist hier geltendes Recht und gewünschtes Recht verwechselt, was natürlich nicht ausschließt, daß der Staat, welcher die Verwechselung begeht, „moralisch recht hat" und durch sein Verhalten dem Fortschritt menschlicher Gesittung die wertvollsten Dienste leistet. Man drückt sich aber zutreffender aus, wenn man in solchen Fällen von Forderungen der Menschlichkeit, der Gesittung, des Fortschrittes spricht, anstatt Anklage wegen Verletzung des Völkerrechts zu erheben.

VII. Während der Maßstab der Sittlichkeit demjenigen des Rechtes inkommensurabel gegenübersteht, ist die Art der Geltung von Recht und Sitte nicht verschieden. Beide beanspruchen teils unbedingte, teils bedingte Zwangs-

geltung, beide setzen teils diese Geltung durch, teils nicht, beide beruhen teils auf freiwilliger, teils auf unfreiwilliger Unterwerfung. Recht und Sitte sind verwachsen, untrennbar, wesensgleich. Nicht das Recht allein bildet die Lebensordnung der Gesellschaft. An der Ordnung des äußeren menschlichen Gemeinlebens ist die Kraft der Sitte gleichartig und gleichwertig mit dem Recht beteiligt. Der immanente Inhalt sowohl des Rechtes wie der Sitte ist das soziale Ideal, d. h. die den obersten Zwecken der menschlichen Gesellschaft entsprechende Organisation. (Niemeyer, Recht und Sitte. Akademische Festrede, Kiel 1902.)

Diese innere Gleichartigkeit der Vorschriften des Rechtes und der Sitte gibt sich in der Tatsächlichkeit der geschichtlichen Entwicklung dadurch kund, daß Regeln, welche die Sitte gebildet hat, sich in Vorschriften des Rechtes verwanden, sei es auf dem Wege des Gewohnheitsrechts, sei es dadurch, daß die Gesetzgebung sich den Inhalt von Sittenregeln aneignet, was durch direkte Wiederholung derselben im Gesetz oder in der Form der Verweisung (z. B. auf die Geschäftsgebräuche, die Verkehrssitte, das Ortsübliche) geschehen kann. Daß Unterschiede zwischen Rechts- und Sittenvorschriften bestehen, braucht deswegen nicht verkannt zu werden. Es gibt Sittenvorschriften, welche niemand für Rechtsvorschriften und Rechtsvorschriften, welche niemand für bloße Sittenvorschriften hält. Aber es gibt Grenzgebiete, wo die Zugehörigkeit praktisch ganz zweifelfest ist. „Die historische Grenze zwischen der zum Gewohnheitsrecht sich entwickelnden Sitte und dem vollendeten Gewohnheitsrecht ist in Geheimnis gehüllt. Man weiß es, wenn die Grenze noch nicht erreicht und man weiß es, wenn sie bereits überschritten ist. Den Punkt, wo sie überschritten wird, vermag kein Auge zu erkennen. Das gleiche Lebensgeheimnis schließt die begriffliche Grenzziehung zwischen

dem Recht und der Sitte aus" (Niemeyer a. a. O. S. 13). Der häufig gelehrte Unterschied, das Recht zwinge, die Sitte zwinge nicht, besteht als Begriffsmerkmal nicht. Wenn man erläuternd hinzufügt, es handle sich nicht um effektiven Zwang, sondern um die Tendenz des Zwanges, so ist das ebenfalls unhaltbar. Es wird aber außerdem damit das Vorhandensein begriffsscharfer Merkmale aufgegeben. Nicht anders steht es mit der Unterscheidung, daß die Geltung der Rechtsregeln unabhängig von der Zustimmung der Rechtsunterworfenen sei, während die Sittenvorschriften als „Konventionalregeln" nur zufolge der Einwilligung der Unterstellten maßgebend sein wollen. Es gibt Regeln der Sitte, welche mit dem Anspruch unbedingter Geltung und in der Form völlig unbegehrten Zwanges auftreten. Daß andererseits staatsvertraglich vereinbarte Rechtsnormen „Konventionalregeln" sind, wird heute kaum noch von irgend jemandem geleugnet, und die Staatenpraxis mißt den Staatsverträgen fraglos den Charakter rechtlicher Bindung bei. Damit ist bereits auf das besondere Gebiet des Völkerrechts übergegriffen, auf welche nunmehr die hinsichtlich des Rechtes überhaupt gewonnenen Gesichtspunkte für die Lehre von den Rechtsquellen anzuwenden sind.

VIII. Die Ausgedehntheit der vorstehenden, nicht nur über das Gebiet des Völkerrechts, sondern über das Gebiet des Rechtes hinausreichenden, auf den Bereich der Sitte und der Sittlichkeit, also auf alle Probleme der Ethik erstreckten Umschau über die Tatsachen, welche die Lehre von den Rechtsquellen wissenschaftlich ergründen will, wird erfordert, weil nur in dieser weiten Erstreckung des Überblicks klar erkannt werden kann, daß die die „Rechtsnatur" oder, wie man auch sagt, die „Positivität" des Völkerrechts in Frage stellenden Erscheinungen keine Besonderheiten des

Völkerrechts, sondern Eigenschaften des Rechtes überhaupt sind. Der (namentlich von Spinoza, neuerdings von Lasson vertretenen) Auffassung, welche die Existenz, ja die Existenzmöglichkeit des Völkerrechts leugnet, kann nur auf diese Weise wirksam begegnet werden. Denn jene völkerrechtsnihilistische Auffassung beruht auf einer unzureichenden Erfassung nicht sowohl der Völkerrechts, als des übrigen Rechtes. Sie mißt dem innerhalb der Staaten geltenden Recht eine Abgeschlossenheit, Festigkeit, Absolutheit der Geltung bei, welche dieses Recht ebensowenig besitzt, wie sie das Völkerrecht besitzt, bei dem jene Eigenschaften vermißt werden. Die Wahrheit ist, daß dem Völkerrecht dieselben Mängel anhaften wie dem übrigen Recht. Nur Unterschiede des Maßes sind vorhanden, und auch diese sind keineswegs so groß und so allgemein, wie gemeinhin angenommen wird.

Übrigens sind die Unterschiede der Entstehungs- und Geltungsweise des Rechtes innerhalb des weiten Bereiches der innerstaatlichen Rechtsentwicklung aller Zeiten und Völker zu groß und mannigfaltig, als daß eine einheitliche Zusammenfassung gegenüber dem Völkerrecht durchführbar wäre. Andererseits ist auch die Grenze zwischen innerstaatlichem öffentlichen Recht und Völkerrecht nicht eine Linie, sondern ein schattierter Streifen. Es gibt bekanntlich Staatenverbindungen, von denen es zweifelhaft ist, ob sie staatsrechtlicher oder völkerrechtlicher Natur sind, ob Bundesstaat oder Staatenbund, ob staatsrechtliche Realunion oder völkerrechtliche Vereinigung. Übergangs- und Zwittererscheinungen, weniger gekannt und beachtet, harren in erheblicher Zahl und Vielgestaltigkeit noch der wissenschaftlichen Durchdringung.

IX. Das Ergebnis der Untersuchung darüber wie sich die Lösung der im Gegenstand der Völkerrechtswissenschaft ent-

haltenen Probleme tatsächlich in der Geschichte gestaltet, anders ausgedrückt, wie die Anwendung des Rechtsgedankens auf das überstaatliche Verhältnis sich positiv verwirklicht, oder, noch anders ausgedrückt: wie Völkerrecht entsteht, läßt sich in folgenden Sätzen zusammenfassen:

1. Entstehen und Vergehen des Völkerrechts, d. h. Beginn, Entwicklung und Aufhören der Geltung völkerrechtlicher Grundsätze, Rechtsnormen, Einrichtungen vollzieht sich ebensowenig nach bestimmten Regeln, wie die Entwicklung innerstaatlichen Rechtes.

2. Das Völkerrecht entwickelt sich ebenso wie das innerstaatliche Recht durch Satzung und Übung. Es ist ebenso wie das innerstaatliche Recht unvorhergesehener Wandlung ausgesetzt, durch allmähliche Übung und durch gewaltsame Vorgänge.

3. Für die Geltung völkerrechtlicher Vorschriften sind ebensowenig allgemeingültige Begriffsmerkmale findbar, wie für das innerstaatliche Recht. Hier wie dort sind wir auf die Feststellung angewiesen: „Recht ist, was gilt".

4. Das Völkerrecht ist ebenso wie das innerstaatliche Recht wesensgleich mit der Sitte. Die Grenze zwischen Völkerrecht und Staatensitte ist so flüssig, wie die Grenze zwischen Recht und Sitte im inneren Rechtsleben der Staaten. Eines ergänzt das andere und eines geht in das andere über. Nicht alles Recht wird erzwungen. Sitten werden vielfach erzwungen. Rechtsvorschriften wie Sittenvorschriften werden oft übertreten ohne dadurch aufgehoben zu werden. Die Aufhebung beider kann aber durch die Art der Übertretung langsam oder auch rasch zur Vollziehung gebracht werden.

5. Wenn und soweit der für das heutige Völkerrecht dogmatisch als geltend angenommene Satz zutrifft, daß Völkerrecht nur durch Staatenkonsens entsteht, so liegt in diesem

Moment ein das Völkerrecht von allem innerstaatlichen Recht unterscheidendes Geltungsmoment, da selbst in der demokratischsten Republik der Staatswille den Staatsangehörigen das Recht befehlsweise auferlegt. Die übliche Formel dafür ist: Das innerstaatliche Recht ist heteronom, das Völkerrecht autonom.

6. Das Dogma des Staatenkonsenses erweist sich aber schon für das heutige Recht als eine bloße rechtspolitische Forderung, nicht als objektive Wahrheit, wenn man das Wesen des Völkerrechts allgemein genug nämlich dahin auffaßt, daß es nichts anderes ist als die Anwendung des Rechtsgedankens auf überstaatliche Verhältnisse. Im Rahmen dieser Auffassung gehören dem Völkerrecht z. B. auch diejenigen Normen an, welche nicht durch Staatenkonsens, im Sinne gegenseitiger Verpflichtung, sondern durch den inhaltlich übereinstimmenden einseitigen Willensakt mehrerer Staaten zur Geltung gebracht werden, z. B. das nicht vereinbarte, aber seit 1889 übereinstimmend von allen Seestaaten geübte Seestraßenrecht. Das Dogma des Staatenkonsenses wird aber andererseits durch die Tatsache der durch Krieg und sonstige Gewalt einem Staat von den anderen Staaten mit Gewalt aufgezwungenen Rechtsverhältnisse und Rechtsnormen, widerlegt.

§ 2. Die positiven Völkerrechtsquellen.

1. Es kommen als Erkenntnismittel (s. § 1 im Anfang) praktisch nur literarische, d. h. gedruckte Materialien in Betracht, und zwar sind es solche von vierfacher Art: Systematische Darstellungen (Lehrbücher und Handbücher), Monographien, Zeitschriften, Sammelwerke. Eine erschöpfende Aufzählung dieser Materialien kann hier nicht in Frage kommen. Monographien scheiden an dieser Stelle gänzlich aus. Im übrigen sollen nachstehend die führenden Ver-

öffentlichungen verzeichnet werden. Zur bibliographischen Orientierung zunächst ist namentlich auf folgende Werke hinzuweisen, wobei nur die im Buchhandel zugänglichen Veröffentlichungen in Betracht gezogen sind:

A. Rivier in Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, Berlin 1885, Bd. I S. 395ff.: „Literarhistorische Übersicht der Systeme und Theorien des Völkerrechts seit Hugo Grotius".

J. L. Klüber, Europäisches Völkerrecht. 2. Aufl., Schaffhausen 1851, S. 389ff.: „Anhang. Bibliothek für das Völkerrecht."

D. H. L. Frhrn. v. Ompteda's Literatur des gesamten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts. 2 Teile. Regensburg 1758.

C. A. v. Kamptz' neue Literatur des Völkerrechts seit dem Jahre 1784 als Ergänzung und Fortsetzung des Werks des Gesandten v. Ompteda, Berlin 1817.

Bonfils, Manuel de droit international public, 6. Auflage, 1914, S. 73 ff.

II. Hand- und Lehrbücher:

In deutscher Sprache:

v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts in Einzelbeiträgen, 4 Bände, 1885—1889.

Stier-Somlo, Handbuch des Völkerrechts in Einzelbeiträgen, seit 1912 im Erscheinen.

Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. 8. Aufl. von H. Geffcken 1888.

Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts. Übersetzt und mit Anmerkungen versehen von Grah 1914.

F. v. Liszt, Das Völkerrecht. Systematisch dargestellt. 11. Aufl. 1918.

In französischer Sprache:

Bonfils, Manuel du droit international public. 6. Aufl. Herausgegeben von P. Fauchille 1914.

Calvo, Le droit international théorique et pratique. 5. Aufl., 5 Bände und Supplementband 1856.

In englischer Sprache:

L. Oppenheim, International Law. A treatise. 2 Bände. 3. Aufl. 1920—21.

J. B. Moore, Digest of international law. 8 Bände 1908.

In italienischer Sprache:

Pasquale Fiore, Trattato di diritto internazionale pubblico. 4. Aufl. 1904.

In holländischer Sprache:

De Louter, Het stellig Volkenrecht. 2 Bände 1910.

In spanischer Sprache:

De Olivart, Tratado de derecho internacional publico. 4. Aufl. 4 Bände 1903—4.

Torres Campos, Elementos de derecho internacional publico. 2. Aufl. 1904.

III. Zeitschriften:

In Deutschland herausgegeben:

Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1891 begründet von F. Böhm, seit 1900 herausgegeben von Th. Niemeyer; bis jetzt 30 Bände.

Zeitschrift für Völkerrecht, 1907 begründet von Kohler, seit 1919 herausgegeben von Fleischmann; bis jetzt 11 Bände.

Jahrbuch des Völkerrechts, 1912 begründet von Niemeyer und Strupp; bis jetzt 8 Bände.

In französischer Sprache:

Revue de droit international et de législation comparée, begründet 1869 von E. Rolin, seit 1919 herausgegeben von De Visscher, bis jetzt 49 Bde.

Revue générale de droit international public, 1894 begründet von P. Fauchille und A. Pillet; jetzt herausgegeben von Fauchille und De Lapradelle; bis jetzt 28 Bände.

Journal du droit international, seit 1874 herausgegeben von E. Clunet, bis jetzt 49 Bände.

In englischer Sprache:

American Journal of international law, seit 1907 15 Bände.

British Yearbook of international law, 1921 begründet; bis jetzt 3 Bände.

In italienischer Sprache:

Rivista di diritto internazionale, begründet 1906 von D. Anzilotti und Ricci-Busatti; bis jetzt 13 Bände.

IV. Sammelwerke:

Martens, Recueil des traités, begründet von G. F. de Martens, jetzt herausgegeben von H. Triepel, bis jetzt 92 Bände (Material seit 1761).

Dumont, Corps universel diplomatique du droit des gens, 8 Bände 1726ff. (Material 800—1739).

Drittes Kapitel.

Geschichte des Völkerrechts.

§ 1. Alter des Völkerrechts.

Man kann sagen, daß das Problem des Völkerrechts so alt ist wie die Staatenwelt, wenn man nämlich zurückschauend die Möglichkeit erwägt, den Rechtsgedanken auf das Verhältnis der Staaten anzuwenden. Aber geschichtlich ist mit jener Möglichkeit das Problem noch nicht entstanden. Geschichtlich gegeben ist auch das Problem nicht, bevor jene Möglichkeit von Staaten praktisch ins Auge gefaßt wurde. Dieses ist nach der heute vorherrschenden Anschauung der Fall gewesen, als in Griechenland Verbindungen mehrerer Staaten begründet wurden, welche unter dem Namen der Isopolitie (gegenseitige Gewährung von politischem Wahlrecht an die Bürger der isopolitischen Staaten), der Proxenie (gegenseitige Schutzgewährung an die Bürger), endlich der Amphiktyonie (Friedensbünde benachbarter Staaten mit religiösem Mittelpunkt, die wichtigsten: die pylisch-delphische Amphiktyonie, seit etwa 586 n. Chr.) begründet wurden, welche gegenseitige Verpflichtungen aufstellten, gesteigert bis zu der Exekution durch den „heiligen Krieg". Man hebt ferner hervor, daß die Griechen Gebräuche hatten, welche an die modernen Einrichtungen der Gesandtschaften, des schiedsgerichtlichen Verfahrens, der Kriegserklärung, des Gefangenenrechtes, der Neutralisierung, des Fremdenrechtes

erinnern. Aber es ist vergebliche Mühe, dabei auch nur das leiseste Bewußtsein der Idee des Völkerrechts als einer allgemein menschlichen Einrichtung zu entdecken. [Auch v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, 1885, der diesen Dingen mit besonderer Liebe nachgegangen ist, bekennt — Bd. I S. 241: „Der Gedanke föderativer Bildungen ist von seinem hellenischen Ursprungsgebiet, wo eine Nation in verschiedene Kleinstaaten sich zersplittert hatte, niemals auf die Beziehungen großer einheitlicher Nationalstaaten zueinander übergegangen."]

Bei den Römern will man in den uralten Einrichtungen der fetiales und recuperatores die ersten „internationalrechtlichen Magistraturen" erblicken. Aber auch hier fehlte und ebenso bei den Verträgen Roms mit anderen Gemeinwesen (besonders mit Karthago, zuerst 509 v. Chr.) die Beziehung auf eine über diese besonderen Vorgänge hinausreichende, auf die Verhältnisse aller Staaten gerichtete Idee. Jene römischen Sakral- und Prozeßeinrichtungen waren schlechterdings nicht verallgemeinerungsfähig und sie sollten es ebensowenig sein, wie der Inhalt der römischen Staatsverträge.

Bei den Römern, welchen wie den Griechen die Vorstellung einer Gleichberechtigung anderer Völker und anderer Staaten fehlte, kam positiv die Vorstellung des imperium mundi hinzu, an welche der Gesichtspunkt der pax Romana sich anschloß: eines durch das imperium Romanum zusammengehaltenen weltstaatlichen, also das Problem des Völkerrechts nicht lösenden, sondern ausschließenden Friedenszustandes. [Vgl. Hitzig, Altgriechische Staatsverträge, Zürich -o. J.; Cybichowski, Das antike Völkerrecht 1907.]

An den Gedanken des römischen Weltreiches knüpfte in gleichem Imperialismus das Papsttum, teilweise in Verbindung mit dem römischen Kaisertum deutscher Nation, die Idee der Weltkirche mit weltlicher Herrschaft an. — [Papst

Alexander VI. hielt sich für berechtigt, die Herrschaft über alle zu entdeckenden Länder und Inseln westlich der Kap-Verdischen Inseln der spanischen Krone, die östlichen der Krone Portugals zu übertragen, E. Nys in Revue générale de droit international public, Paris 1895, S. 474ff.]

Die unerhörte Macht, von welcher diese Ansprüche einer planetarischen Universalherrschaft göttlichen Charakters getragen waren, mußte erst gebrochen werden, bevor neue selbständige und starke Staaten mit dem realen Anspruch der Gleichberechtigung sich erheben konnten. Die Reformation und der Dreißigjährige Krieg, welche die Alleinherrschaft der katholischen Kirche und die Machtstellung des Kaisertums stürzten, ferner die Friedensschlüsse von Münster und Osnabrück (1648), sowie Utrecht (1713), welche das „justum potentiae aequilibrium", die „trutina Europae" herstellten, sind die Vorgänge, welche die staatlichen Grundlagen des heutigen Völkerrechts schufen, als dessen wissenschaftlicher Begründer der Holländer Hugo Grotius (Hugo de Groot, 1583—1645) gilt, welcher der Vater des Völkerrechts heißt und dessen Werk über das Recht des Krieges und des Friedens (de jure belli ac pacis libri tres 1625) das Völkerrechtsgesetzbuch Europas genannt wird (lateinisch geschrieben, in alle Kultursprachen aber auch ins Arabische, Chinesische, Malayische übersetzt und in zahlreichen Auflagen lateinisch, französisch, englisch, deutsch verbreitet. Vgl. darüber A. Rivier in Holtzendorffs Handbuch Bd. IV S. 406ff.

§ 2. Das 16. und 17. Jahrhundert.

Die Geschichte des Völkerrechts hat zwei Komponenten: Die äußere politische Entwicklung der Staatenwelt und die innere Entwicklung des menschlichen Geistes, welche in der Literatur ihren Ausdruck findet.

Die politische Bewegung des 16. und 17. Jahrhunderts ist auf Dezentralisation, Freimachung der staatlichen Individualitäten in Europa von Papst- und Kaiserherrschaft, Aufrichtung neuer großer monarchischer Staaten gerichtet. Aufstand und Krieg sind die Paten bei dieser Erhebung der Staaten und des Staates. Die Friedensschlüsse von 1648 und 1713 sind die Besiegelung der neuen Ordnung, in welcher Frankreich, Schweden, England, Rußland, Österreich, Brandenburg-Preußen als Erben der abgestorbenen päpstlich-kaiserlich-spanischen Herrschaft erscheinen.

Zwei literarische Dokumente staatsphilosophischen Inhaltes vor allen anderen charakterisieren den geistigen Prozeß, welcher diese politische Bewegung begleitete: Des Florentiners Niccolo Machiavelli (1469—1527) Buch vom Fürsten [„Il principe“ Rom 1532, daneben seine „Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio“, Florenz 1531] und des Franzosen Jean Bodin (1530—1596) Schrift vom Staate [„De la république“, 1576, dann lateinisch 1586 herausgegeben: „De re publica“]. Diese Rufer im Streit sind Herolde der Souveränität des Staates im Sinne der neuen Staatenbildungen und im Sinne der neuen Staatsidee, welche die Omnipotenz des Staates, die Universalität seiner Zuständigkeit, die Unbegrenztheit seiner Aufgaben und sein Rechtsmonopol bedeutet.

Die Personifikationen der neuen Staatsidee sind Ludwig XIV., Cromwell, Peter der Große, Karl XII., später Friedrich der Große und Napoleon I. Daß diese (und viele ihnen nacheifernde kleinere Monarchen) die Steigerung der Staatsmacht mit der Steigerung der Monarchenstellung identifizierten und gelegentlich mit dem Staat sich selbst identifizierten oder identifiziert wurden [Bossuet, Oeuvres, Paris 1864, 23 S. 643 sagt von Ludwig XIV: „Tout l'état est en lui“. Dulaure, Histoire de Paris, 1853, S. 387 läßt ihn

selbst sagen: „L'état c'est moi"] ist unwesentlich. Die von Friedrich d. Gr. nicht bloß gelegentlich geäußerte, sondern ständig vertretene und oft ausgesprochene Formel vom Fürsten als dem ersten Diener des Staates, welche Massillon auch Ludwig XV. gegenüber gepredigt hatte [Hettner, Geschichte der deutschen Literatur, 1879, 2. Buch, S. 14] nimmt nichts von der Idee der Staatsomnipotenz und des staatlichen Rechtsmonopols hinweg, bedeutet vielmehr die Verstärkung dieser staatspolitischen Idee. Denn sie macht diese Idee von der Person des Monarchen und von den an diese geknüpften (guten und unguten) Zufälligkeiten unabhängig.

Ist so die politische und die mit dieser parallel gehende geistige Entwicklung des 16. und 17. Jahrhunderts zentrifugal und staatsindividualistisch, im Gegensatz zu den Einheitstendenzen des antiken und des mittelalterlichen Imperialismus, erscheint also diese Entwickelung auf den ersten Blick schlechthin völkerrechtsfeindlich, so hat dennoch die Verselbständigung und Stärkung der einzelnen Staaten, sowie die Steigerung der Staatsidee in Wahrheit die Vereinigung des Weltgebietes und seiner Bewohner zu einer neuen, und zwar „föderativen" Einheit vorbereitet und fähig gemacht. Das Problem des Völkerrechts war erst gegeben, als ebenbürtige Staaten nebeneinander standen. Nur starke Staaten können von anderen Staaten Einschränkungen der staatlichen Freiheit auf dem Fuß der Gegenseitigkeit fordern und gewähren. Nur in sich selbst gefestigte und selbst zur Wohlfahrtspflege gediehene Staaten können sich mit anderen Staaten zu gemeinsamer Wohlfahrtspflege verbinden. Nur im Verhältnis ebenbürtiger Staaten besteht die Solidarität der Interessen, deren Vorhandensein und Bekanntsein den mächtigsten und erfolgreichsten Antrieb zum rechtlichen Zusammenschluß der Staaten bildet.

§ 3. Kriegsrecht und Kriegsverhütung.

Die Dynamik der geschichtlichen Entwicklung des Völkerrechts ist nicht durch die Bedürfnisse des Friedens, auch nicht durch das Bedürfnis nach Frieden, sondern durch den Gedanken der Humanisierung der Kriegführung bestimmt worden.

Wer dem Völkerrecht jene die Beziehungen zu anderen Staaten betreffenden Einrichtungen des Altertums zuordnet, findet diese Erscheinung schon dort. Der Krieg ist dasjenige Verhältnis, an welches das Altertum die ersten Einrichtungen des „äußeren Staatsrechtes" (und Sakralrechtes) anknüpft. Der Krieg ist es auch, welcher im 16. und 17. Jahrhundert den ersten Anlaß zur Aufstellung völkerrechtlicher Grundsätze gibt. Es ist kein Zufall, sondern in tiefer Ursächlichkeit begründet, daß das Buch des Grotius mitten im Dreißigjährigen Kriege erschien. Grotius hatte zunächst die Absicht nur über das Völkerrecht des Krieges zu schreiben und hat erst später seinen Gegenstand erweitert, ein Vorgang, welcher Gegenstücke in den Tatsachen findet, daß Kant seine Völkerrechtstheorie zur Zeit höchster kriegerischer Verwirrung aufzeichnete, und daß die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 sich vorzugsweise mit Kriegsrecht beschäftigten.

Das Vorwiegen des Kriegsrechts im Programm der Völkerrechtspolitik aller Staaten hat sich bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts fortgesetzt.

Die wenigen vor 1874 abgeschlossenen, auf Herstellung von Völkerrechtssätzen gerichteten Gruppen-Verträge („Kollektivvereinbarungen"), beziehen sich auf Kriegsrecht, d. h. auf die Kriegführung selbst, welche auf die Kriegführenden beschränkt (Neutralitätsrecht) und „vermenschlicht" werden soll. Es sind: 1. Die Bewaffnete Neutralität „vom

28. Februar" 1780 [Niemeyer, Urkundenbuch zum Seekriegsrecht, 1913, S. 1ff.]. 2. Die Pariser Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856 [Niemeyer a. a. O. S. 53ff]. 3. Die „Genfer Konvention" vom 22. August 1864 nebst Zusatzartikeln vom 20. Oktober 1868 [Meurer, Die Genfer Konvention und ihre Reform. 1916]. 4. Die „Petersburger Konvention" vom 11. Dezember 1868.

Auch der berühmte preußisch-amerikanische Vertrag vom 10. September 1785 und seine Nachfolger vom 11. Juli 1799 und vom 1. Mai 1828 [Niemeyer a. a. O. S. 22ff.] bezogen sich auf den Seekrieg.

Der Gedanke, die Kriegführung völkerrechtlich zu verbieten und mit völkerrechtlichen Mitteln zu verhindern („La paix par le droit"), bei Grotius nur angedeutet, ist im 17. und 18. Jahrhundert von zahlreichen Schriftstellern behandelt, juristisch-wissenschaftlich namentlich von Samuel v. Pufendorf (1632—1694), Christian Thomasius (1655—1728), Jeremy Bentham (1748—1832), politisch von William Penn (1644—1718), Abbé Charles Irénée Castel de St. Pierre (1658—1743), J. J. Rousseau (1712—78), endlich philosophisch von J. Kant (1724—1804).

Seit Beginn des 19. Jahrhunderts wurde jener Gedanke von der Bewegung, welche heute Pazifismus genannt wird, zum Gegenstand praktischer Propaganda gemacht. Ursprünglich war diese in Amerika entstandene Bewegung rein religiös orientiert. Der Presbyterianer David L. Dodge (1774—1852) gründete August 1815 die „New York Peace Society" als erste Friedensgesellschaft. Nachdem zahlreiche andere Friedensgesellschaften in Amerika und England gegründet waren und namentlich Elihu Burrit (1810—79) „der gelehrte Grobschmied" die Welt bereist hatte, um die Idee zu verbreiten, kam es zu einem internationalen Frie-

denskongreß in Brüssel (September 1848), welcher folgende Resolutionen faßte:

„1. Da die Inanspruchnahme von Waffen zwecks Entscheidung internationaler Streitigkeiten ein Gebrauch ist, den zugleich die Religion, die Vernunft, die Gerechtigkeit, die Humanität und das Interesse der Völker verdammen, so ist es für die zivilisierte Welt eine Pflicht und ein Heilmittel, jene Maßregeln aufzusuchen und anzunehmen, die geeignet sind, die völlige Abschaffung des Krieges herbeizuführen.

2. Es ist von höchster Wichtigkeit, bei den Regierungen darauf zu dringen, daß man mittelst eines Schiedsgerichts, dessen Grundsätze in den Verträgen aufzustellen wären, auf freundlichem Wege nach den Regeln der Gerechtigkeit, die Streitigkeiten schlichte, die sich zwischen den Nationen erheben könnten. Besondere Schiedsrichter oder ein höchster internationaler Gerichtshof würden in letzter Instanz das Urteil sprechen."

[A. Fried, Handbuch der Friedensbewegung 1911, 2. Teil S. 63.]

Die in dieser Resolution genommene Richtung auf die Schiedsgerichtsbarkeit ist bis in das 20. Jahrhundert hinein nicht nur für den Pazifismus im engeren Sinn, sondern für die gesamte Kulturbewegung, welche den Fortschritt des Völkerrechts verfolgte, maßgebend geblieben. Dem Programm der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit parallel ging die Verfolgung des Rüstungsproblems, dessen Lösung 1841 von Robert Peel im englischen Unterhause, 1861 von Richard Cobden in einem der englischen Regierung überreichten Memorandum, und dann von vielen Seiten und in mannigfachen Formen, insbesondere von den Friedensgesellschaften und Friedenskongressen

gefordert, auch wiederholt von einzelnen Regierungen zum Gegenstand von diplomatischen Verhandlungen gemacht wurde. [A. Fried a. a. O., S. 73ff.].

Man muß fragen, wie sich diese Programme zur völkerrechtlichen Ausschließung des Krieges verhalten, um ihre Bedeutung für die Verwirklichung des Rechtsgedankens im Verhältnis der Staaten richtig zu erkennen.

Schiedsgerichtsbarkeit und Abrüstung (worunter proportionale Rüstungsbeschränkung mitbegriffen ist) sind nicht gleichbedeutend mit dem völkerrechtlichen Verbot der Kriegführung, lassen vielmehr beide das Problem des Kriegsverbotes dahingestellt. Auch ein bis zum äußersten durchgeführtes System unbegrenzt obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeit nebst einem vollkommen durchgeführten Abrüstungsgebot und Rüstungsverbot für alle Staaten der Welt enthält logisch und technisch noch kein Kriegsverbot. Dem Schiedsspruch könnte ein Krieg folgen, welcher in Form der Massenerhebung geführt wird, ohne daß damit gegen das geltende Völkerrecht verstoßen würde. Aber man verzichtet offenbar auf das Kriegsverbot, weil ein Zwangsapparat, der dasselbe durchführen könnte, nur eine andere Form der Kriegführung, wenn auch für den besonderen Zweck der „Anti-Kriegs-Exekution", sein würde. Man glaubt aber auch darauf verzichten zu können, weil man annimmt, daß in der Unterwerfung unter unbeschränkt obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit, verbunden mit völliger Selbstentwaffnung, die rückhaltlose Verzichtleistung auf Kriegführung liegen würde. Es ist aber jedenfalls soviel klar, daß bloß fakultative Schiedsgerichtsbarkeit und bloße Rüstungsbeschränkung gar nicht in die Richtung der völkerrechtlichen Verbietung und Verhinderung des Krieges fallen und darum für die hier angestellte Untersuchung der historischen Hauptentwicklungslinien des Völkerrechts

kaum in Betracht kommen. Das Schiedsgerichtswesen in dieser Beschränkung ist eine durch die ganze Weltgeschichte gehende Erscheinung [vgl. Hitzig a. a. O., Cybichowski a. a. O., A. Fried a. a. O., Teil I, S. 169ff.]. Der beliebte Hinweis auf deren Alter und Verbreitung spricht eher gegen als für seine kriegsverhindernde Kraft, ebenso wie mit der im 19. und 20. Jahrhundert in geometrischer Progression erfolgte Zunahme der Schiedsverträge und Schiedssprüche, die Steigerung der Furchtbarkeit der Kriege gleichen Schritt gehalten hat und nicht einmal eine Abnahme der Zahl der Kriege eingetreten ist.

Die völkerrechtliche Durchführung der allgemeinen obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit in Verbindung mit allgemeiner Entwaffnung, ist eine Aufgabe, welche von den Staaten bisher nicht in Angriff genommen ist (weder vor 1914, noch nach 1918).

Die europäische Staatenwelt, welche auf den Trümmern der mittelalterlichen Gewalten erwachsen war, hat von 1648—1914 die Grundrichtung ihrer Entwicklung nicht verlassen und der Grundcharakter der Staatenpolitik hat sich in dieser Zeit nicht verändert.

Während die europäischen Staaten im Innern Ordnung und Recht, Wirtschaft und Verwaltung pflegten und sich durch den Polizeistaat hindurch zum Rechtsstaat entwickelten, erstrebte ihre Politik nach außen hin nicht Recht und Frieden, sondern Reichtum, Gebietsherrschaft, Prestige, Handelsfeindseligkeit und Nationalitätenhaß. Krieg und Eroberung waren die Attribute der Staatssouveränität, wie diese seit dem 17. Jahrhundert gelehrt und geübt wurde. Im 18. Jahrhundert war dies scheinbar gemildert, einerseits durch den aufgeklärten Absolutismus, andererseits durch die Proklamierung des contrat social und der Menschenrechte. Im 19. Jahrhundert wurde unter dem Antrieb des Nationali-

tätenprinzips, der Kolonialpolitik, des Imperialismus und endlich durch den Militarismus (schon 1841 beschuldigte Rob. Peel die englische Regierung deswegen [Fried a. a. O., 2. Teil, S. 73]) alles dies zu demjenigen Grade getrieben, welcher zwangsläufig, wie zu den früheren kleinen und großen Kriegen, so 1914 zum Weltkrieg geführt hat.

Dieses Entwicklungsbild muß man vor Augen haben, um die Frage fallen zu lassen, warum die europäischen Staatsregierungen von 1648 bis 1914 dem Gedanken völkerrechtlichen Zwanges zur Abschaffung des Krieges, so oft er auch ausgesprochen wurde, praktisch gänzlich ablehnend gegenübergestanden haben.

In Amerika hat sich allerdings die gesamte politische Entwicklung gegensätzlich gegenüber derjenigen Europas vollzogen. Der Aufbau der amerikanischen Staatenwelt, seit der Mitte des 18. Jahrhunderts, stand auf dem Boden nicht der Staatssouveränität, sondern des Befreiungsgedankens. [Unabhängigkeitserklärungen: Vereinigte Staaten 1776, Chile 1816, Argentinien 1817, Kolumbien 1819, Brasilien 1822, Mexiko 1823, Peru 1824.]

Nicht Sonderinteressen des einzelnen Staates, sondern die Ideale des internationalen Friedens, der Freiheit und der Gerechtigkeit galten in Amerika von vornherein als Leitsterne des Staatenlebens. Diese Ideale wurden zwar dann allmählig getrübt durch den Gegensatz des lateinischen und des angelsächsischen Amerika und durch die imperialistische Entwicklung des letzteren. Aber dadurch ist das Zustandekommen einer ganz Amerika umfassenden völkerrechtlichen Organisation „The Pan-America-Union“ (1890), nicht gehindert, welche auf der „Vereinigung von Schiedsgerichtsbarkeit und Verkehrspolitik“ beruhend „den Grundsatz des amerikanischen Völkerrechts“ proklamiert und eine reiche und mächtige internationale Organisation geschaffen hat, deren Nicht-

kenntnis den Europäern zum Vorwurf und zum Schaden gereicht. [R. Büchi, Geschichte der panamerikanischen Bewegung 1914; A. Fried, Die panamerikanische Bewegung, im Jahrb. d. Völkerrechts I, 1913, S. 1419, Art. „Pan-Amerikanismus" in Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts 1922].

Trotz dieser von Europa abweichenden Staatenentwicklung ist es auch in Amerika nicht zu allgemeiner obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeit und völkerrechtlicher Entwaffnung gekommen. Der Mißerfolg der wohlgemeinten Bemühungen Wilsons 1918—1919 um noch weitergehende völkerrechtliche Föderation der Staaten ist bekannt genug.

Solange die Kriege nicht völkerrechtlich verboten und abgeschafft sind, muß die Politik der Staaten den Fall des Krieges in Rechnung stellen, und das bedeutet, daß alle äußere Staatenpolitik auf den Krieg als letzten Trumpf („ultima ratio") eingestellt wird und eingestellt werden muß.

Damit ist ein Hindernis für das Einvernehmen der Staaten auch in Friedenszeiten gegeben, dessen Wirkung sich automatisch in einem circulus inextricabilis fortgesetzt steigert. Die Staaten, welche nach dem modernen Staatsideal ohnehin weit mehr als im Altertum und im Mittelalter als Wirtschaftseinheiten mit abgeschlossenen Finanz- und Zollsystemen auf Nationalreichtum und Wirtschaftsherrschaft bedacht sind, mußten, schon um die Militär- und Kriegslasten tragen zu können, in ein Verhältnis der Wirtschaftskonkurrenz gedrängt werden, welches in Verbindung mit der steten Möglichkeit des Krieges sich zwangsläufig zur Handelsfeindseligkeit steigert. [L. Brentano, Über den Wahnsinn der Handelsfeindseligkeit. Vortrag, 1916.] Der Wirtschaftskampf aber drängt in demselben circulus inextricabilis wiederum zum Kriege.

Angesichts dieser weltgeschichtlichen Tragik erscheint der oben aufgestellte Satz, daß durch die seit dem 17. Jahrhundert erfolgte Bildung einer Mehrzahl starker Staaten erst die Voraussetzung für das Problem des Völkerrechts hergestellt und somit die Möglichkeit der Herausbildung des Völkerrechts ergeben hat, vielleicht praktisch wertlos. Nähere Erwägung erhärtet aber den Satz selbst sowohl wie seine praktische Bedeutung. Die in dem Satz niedergelegte Erkenntnis würde auch dann praktisch nicht wertlos sein, wenn bisher praktisch keinerlei Konsequenzen daraus gezogen werden wären, d. h. wenn für die Lösung des Problems heute ebensowenig geschehen wäre wie etwa 1648 oder 1713. Dies ist aber keineswegs der Fall. Nur ist die Entwicklung höchst zögernd, immer wieder durch Stillstand und Rücklauf unterbrochen, vor sich gegangen, in ihren äußeren Ergebnissen sogar wiederholt fast gänzlich vernichtet, dann aber immer wieder hergestellt worden.

§ 4. Das 18. und 19. Jahrhundert.

I. Von den beiden historischen Komponenten der Entwickelung des Völkerrechts ist der politische hinter dem geistigen ohne Zweifel stets weit zurückgeblieben. Dennoch aber ist in stiller, beständiger Entwicklung, trotz der Handelsfeindseligkeit der Staaten, trotz des Fiskalismus, Industrialismus und Militarismus fast aller Kulturstaaten, trotz wachsender Schürung des Nationalhasses, trotz Krieg, Eroberung, Unterdrückung, allmählig mit fast wunderbarer Kraft die Solidarität der Staatenwelt nicht nur in der Tiefe der geistigen Welt, sondern auch an der Oberfläche unseres Planeten praktisch zur Geltung gekommen. Dies ist zwar nicht in den Grundbedingungen des Daseins, nicht in dauernder Ordnung und Sicherheit, aber in der

internationalen tatsächlichen und rechtlichen Organisation einer Reihe von Verkehrs- und Wohlfahrtsangelegenheiten geschehen.

Der Gedanke internationalrechtlicher Pflege des Verkehrs- und Wohlfahrtswesens hat allerdings bis zum 19. Jahrhundert in keiner anderen Form nennenswerte Betätigung gefunden, als in der Verbindung neutraler Staaten (Rußland, Dänemark, Schweden, Niederlande, Preußen, Österreich, Portugal, Sizilien) zum Schutz des Seeverkehrs. [„Bewaffnete Neutralität" von 1780.]

Aber die Bewegung, welche im 18. Jahrhundert die Mündigerklärung der Völker und das angeborene Herrenrecht des Menschen proklamierte, lockerte den Acker und wehte Samenkörner hinein, welche im 19. Jahrhundert aufgingen.

II. Die von der französischen Philosophie des 18. Jahrhunderts (J. J. Rousseau, Voltaire, Diderot) vertretenen politischen Forderungen der Gleichheit alles dessen, was Menschenantlitz trägt, war die gedankliche und politische Grundlage des im 19. Jahrhundert mit den Mitteln internationaler Rechtsorganisation geführten Kampfes gegen Sklavenraub und Sklavenhandel („Traite des noirs"), welcher vom Wiener Kongreß am 8. Februar 1815 feierlich verkündet, sodann durch mehrere Einzelverträge, welche England abschloß, in die Wege geleitet, am 20. Dezember 1841 durch eine zwischen England, Frankreich, Rußland, Österreich, Preußen geschlossene Konvention (sog. „Quintupelvertrag") organisiert, endlich durch die Brüsseler Antisklavereiakte vom 2. Juli 1890 von allen größeren Staaten der Welt durch eingehende Reglementierung gesichert wurde.

Auf dem Grundgedanken des Schutzes der Menschen gegen die Unmenschlichkeit der Menschen beruht auch die

Genfer Konvention von 1864 (s. oben S. 49) „zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken im Felde", deren Geltung allerdings erst 1899 (erste Haager Friedenskonferenz) auf den Seekrieg ausgedehnt und durch einen revidierten Text am 5. Juli 1906 auf eine breitere Grundlage gestellt wurde.

Neben die Bekämpfung der traite des noirs trat zu Ende des 19. Jahrhunderts der Kampf gegen die „traite des blanches" (Mädchenhandel) als gleichermaßen international zu bekämpfende menschliche Schmach. In dem Pariser Abkommen (18. Mai 1904) „zur Bekämpfung des Mädchenhandels" organisierten die Kulturstaaten diesen Kampf völkerrechtlich.

Auf der gleichen Entwicklungslinie liegen die Kollektivverträge, welche am 26. Sept. 1906 in Bern zum Schutz der Arbeiterschaft gegen die gesundheitsschädliche Nachtarbeit der Frauen sowie die Phosphorbereitung geschlossen wurden. Auch die internationale Bekämpfung des Branntweinhandels zur See durch die sog. Nordseekonventionen (16. Nov. 1887, 14. Febr. 1893, 11. April 1894) liegt in dieser Richtung. Namentlich aber ist die sog. Haager Opiumkonvention vom 23. Januar 1912 (1919 ratifiziert) als Fortschritt auf dem Wege völkerrechtlicher Sittenpolizei zu verzeichnen. Gegen den sexuellen Schmutz in Bild und Wort richtete sich ein Pariser Abkommen einer Anzahl von Staaten vom 4. Mai 1910.

III. Der Wiener Kongreß hatte außer dem Prinzip der Bekämpfung der „Traite des noirs" einen zweiten völkerrechtlichen Grundsatz verkündet: Die Internationalität der großen länderverbindenden Ströme (9. Juni 1815). Für einzelne Flüsse, insbesondere den Rhein, wurden sogleich positive Bestimmungen hinzugefügt. Es war damit

an eine Entwicklung angeknüpft, für welche 1648 der Westfälische Friede den Anfang begründet hatte, indem für die deutschen Flüsse Verkehrsfreiheit vereinbart wurde. Ein französisches Dekret vom 16. Nov. 1798 verkündete gleiches für Maas und Schelde. Zahlreiche Kollektiv- und Einzelverträge wurden dann im 19. Jahrhundert geschlossen, welche den internationalen Verkehr und die internationale Fürsorge, namentlich für den Rhein und die Donau regelten.

Die in der Pflege der Internationalität der länderverbindenden Ströme liegende Verbindung einerseits der internationalrechtlichen Freiheit des Wasserverkehrs, andererseits der internationalen Organisation dieses Verkehrs, ist ein Problem, welches im 19. Jahrhundert auch auf die meerverbindenden Kanäle und auf den Seeverkehr erstreckt wurde, in beiden Beziehungen durch die naturwissenschaftlichen und technischen Zeitfortschritte sowie die hiermit zusammenhängende Entwicklung des überseeischen Verkehrs bestimmt.

Der von A. v. Humboldt und Goethe frühzeitig erkannte Gedanke — (Eckermann, Gespräche, 21. Febr. 1827) — der Durchstechung des Isthmus von Panama und die darauf bezüglichen Verträge zwischen den Vereinigten Staaten mit Neu-Granada vom 12. Dezember 1846 und mit England vom 19. April 1850 („Clayton-Bulwer-Vertrag") führten zu dem Gedanken grundsätzlicher Freigebung meerverbindender Kanäle für den Weltverkehr, entsprechend der Internationalisierung der Ströme. Die Anwendung dieses Gedankens auf den 1869 eröffneten Suez-Kanal, von dem Institut de droit international (Annuaire de l'Institut d. d. i. 2. année, 1878 S. 147) angeregt, wurde in dem Vertrag von Konstantinopel vom 29. Oktober 1888 festgesetzt, während er für den Panamakanal schließlich durch den Vertrag der Vereinigten

Staaten mit Panama vom 18. Nov. 1903 (Hay-Varilla-Vertrag) abgelehnt worden ist.

IV. Wichtig und eigenartig ist die Entwicklung des Problems der „Freiheit der Meere". Das Schlagwort der „Meeresfreiheit" knüpft an die Schrift des Hugo Grotius „Mare liberum" vom Jahr 1609 an und sagt in seinem historischen Zusammenhang nichts anderes, als daß die hohe See von der Herrschaft eines jeden einzelnen Staates ausgeschlossen sein müsse. Dieser Satz hat seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts [Bynkershoek begründete ihn zeitgemäß in der Schrift „de dominio maris" 1702] unbestrittene Geltung erlangt. Nur die örtliche Begrenzung der hohen See und die Behandlung des Küstenmeeres ist streitig geblieben.

Der lediglich negative Inhalt jenes Satzes ließ die positive Rechtslage der hohen See völlig dahingestellt, sowohl im Frieden wie im Kriege.

Das Bedürfnis der Beseitigung dieser Rechtlosigkeit wurde zunächst im Kriege, und zunächst von den Neutralen empfunden. Daraus erwuchs die „bewaffnete Neutralität" von 1780 und die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, welche letztere in der Hauptsache die Wiederholung jener war. Die zweite Haager Friedenskonferenz, 1907, hat daran angeknüpft. Die Londoner Seerechtsdeklaration, 26. Febr. 1909 hat den Schutz der Neutralen noch weiter auszubauen unternommen, jedoch ohne Erfolg, da sie infolge englischen Widerstandes nicht ratifiziert wurde. Auch der zu Beginn des Weltkrieges gemachte Versuch, die Neutralitätsgrundsätze der Londoner Deklaration tatsächlich zur Geltung zu bringen, ist bald gescheitert.

Im 19. Jahrhundert wurde für die Kriegszeit außerdem Rechtsschutz auch für die private Schiffahrt und den

Seehandel der Bevölkerung der kriegführenden Staaten selbst gefordert. Das Schlagwort hieß: „Unverletzlichkeit des Privateigentums zur See". Amerika, welches diesen Grundsatz zuerst in dem berühmten (1799 außer Kraft getretenen) Vertrag mit Friedrich dem Großen vom 10. Sept. 1785 (Niemeyer, Urkundenbuch S. 22) vereinbart hatten, betrieb dessen Einführung in das allgemeine Völkerrecht seitdem unablässig. Die Vereinigten Staaten haben ihn mit Italien durch Vertrag vom 26. Febr. 1871 [Niemeyer a. a. O. S. 147] feierlich vereinbart und ihn auf den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 beharrlich vertreten. Das Programm Wilsons während des Weltkrieges stellte ihn, unter Aufnahme des alten Stichwortes „Freiheit der Meere", aufs Neue in den Vordergrund der völkerrechtspolitischen Forderungen.

Der Wirtschaftskrieg 1914—18 und die Friedensverträge 1919, haben eine dem ganzen Gedanken entgegengesetzte Entwicklung herbeigeführt und ihn in dem umfassenderen Problem der völkerrechtlichen Ausschließung des Wirtschaftskrieges untergehen lassen, so daß Amerikas Bemühungen bisher ergebnislos verlaufen sind.

In Friedenszeiten ist das Bedürfnis rechtlich organisierten Schutzes des Schiffahrts- und Handelsverkehrs auf hoher See vor dem 19. Jahrhundert praktisch nicht zutage getreten. Die zahlreichen größeren Schiffahrtsverträge beziehen sich auf die Benutzung der Häfen und der sonstigen Küstengewässer, auf Zoll-, Handels- und Personenverhältnisse. Auf hoher See herrscht unbestritten die blanke Willkür. „Die See macht frei." Die Seeräuberei wird nach dem Gesichtspunkt behandelt, daß der Seeräuber rechtlos, der Kampf gegen ihn unter keinerlei rechtliche Vorschriften gestellt ist. „Es geht dem Räuber an die Rahe". Die damalige Flüssigkeit der Grenzen zwischen Krieg und Frieden,

zwischen Kaperrecht und Seeräuberei, Kriegs- und Handelsflotte unterstützte diesen Zustand der Rechtlosigkeit der hohen See im Frieden wie im Kriege.

Dieser Zustand wurde einigermaßen erträglich gemacht durch den allgemein anerkannten Grundsatz, daß alle Schiffe auf hoher See schwimmende Gebietsteile ihres Heimatsstaates sind.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts hat sich langsam eine grundsätzliche und tiefgreifende Veränderung der völkerrechtlichen Lage der hohen See vollzogen, indem aus der Anationalisierung die Internationalisierung wurde, aus der Rechtlosigkeit die Unterwerfung unter die rechtliche Gesamtherrschaft der Völkerrechtsstaaten.

Den maßgeblichen Anstoß gab die Bekämpfung des Sklavenhandels und des Sklavenraubes zur See, welche den Seestaaten und deren Organen, den Kriegsschiffen, ein gewisses internationales Polizeirecht gab. Mit der Verfolgung der Sklavenverschiffungen wurde gleichzeitig und in gleicher Weise die Seeräuberei bekämpft.

Es hat sich daraus der Grundsatz (nicht unbestritten) entwickelt, daß die Kriegsschiffe aller Nationen auf hoher See als Organe der Völkerrechtsgemeinschaft in bezug auf Völkerrechtsfragen Seepolizei üben.

In dieser Entwicklungsrichtung liegen auch die Verträge und Einrichtungen der internationalen Jagd-, Fischerei-, Schutzpolizei (1887—1894) für das erweiterte Nordseegebiet, die Konvention über den Robbenfang im Beringsmeer (1893) und die die See betreffenden Bestimmungen der Pariser Sanitätskonvention vom 17. Januar 1912.

Verfehlt ist es, wie gelegentlich beliebt wurde, das Anhaltungs-, Durchsuchungs- und Aufbringungsrecht der Kriegsschiffe im Seekrieg gegenüber Neutralen in diese Richtung zu bringen. Im Seekriege üben die Kriegsschiffe

eine völkerrechtlich zugelassene Gewalt aus, nicht ein internationales Mandat.

Die durch die Dampfschiffahrt geschaffenen Verhältnisse haben seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu Regeln des „Seestraßenrechts" geführt, welche 1889 durch eine allgemeine (formlose) internationale Verständigung (Konferenz in Washington) mit der Wirkung formuliert wurden, daß alle Seestaaten sie übereinstimmend eingeführt haben. Man kann auf Grund der nicht nur übereinstimmenden, sondern im Sinne der internationalen Verpflichtung entwickelten Übung (Revisionen 1897, 1906) hier völkerrechtliches Gewohnheitsrecht annehmen. In jedem Falle liegt hier die rechtliche Verwirklichung internationaler Interessensolidarität vor, wie sie in anderen Beziehungen zu förmlichen, internationalen Vereinbarungen, so über Erhaltung der Seewege, Errichtung und Erhaltung der Seezeichen (Betonnung, Besteckung, Befeuerung), zu einem internationalen Signalbuch (1902) und zu Kollektivverträgen (Brüssel, 23. Sept. 1910) privatrechtlichen Inhaltes über den Zusammenstoß von Schiffen, sowie über Hilfeleistung und Bergung in Seenot geführt hat.

Die Entwicklung von der Anationalisierung der hohen See zu deren Internationalisierung und zu ihrer Bespinnung mit einem Netz internationaler Vorschriften und Einrichtungen ist vielleicht der für die Erkenntnis des Völkerrechts lehrreichste Zweig der ganzen Völkerrechtsgeschichte.

V. Völlig neu, aus den naturwissenschaftlichen, technischen, geistigen und wirtschaftlichen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts hervorgegangen, in der Welt des 17. und 18. Jahrhunderts nicht vorbereitet und nicht vorgeahnt, ist der Gedanke rechtlicher Organisation der Staatenwelt für Zwecke

des internationalen Transportes von Personen, Briefen, Paketen, über Land und Meer, unter der Erde und durch die Luft, der Übermittlung und Verrechnung von Geldbeträgen, telegraphischer Mitteilungen über Land, unter See, durch die Atmosphäre, kurz der internationalrechtlichen Organisation des Eisenbahn-, Post-, Telegraphenwesens, wie sie in dem allgemeinen Telegraphenverein vom 17. Mai 1865, dem Weltpostverein vom 1. Juni 1878, der Pariser Seekabelkonvention vom 14. März 1884, dem Berner Eisenbahn-Übereinkommen vom 14. Okt. 1890, der Berner Funkentelegraphen-Übereinkunft vom 3. Nov. 1906 Gestalt gewonnen hat, und dessen Durchführung von Jahr zu Jahr erweitert und vervollkommnet wird.

VI. Die auf diese Weise eingetretene Erleichterung, Verbilligung, Vervielfältigung des internationalen Verkehrs hat zu der völkerrechtlichen Organisation von immer zahlreicheren Wirtschafts- und Kulturaufgaben geführt. Im allgemeinen wurde zunächst die Abwehr von Gefahren ins Auge gefaßt, welche alle Länder oder Gruppen von ihnen gleichmäßig treffen und welche nur, oder doch am besten, gemeinsam bekämpft werden können. Die asiatische Cholera wurde zuerst 1851 auf Napoleons Anregung als Gegenstand internationaler Bekämpfungsmethoden behandelt, zunächst ohne greifbares Ergebnis. Dann kam es nach zahlreichen internationalen Konferenzen und nachdem auch die Bubonenpest und das Gelbfieber als gemeinsame Gefahren fühlbar geworden waren, am 17. Jan. 1912 zu der umfassenden Pariser Sanitätskonvention, welche in der Tat wirksame, solidarische Bekämpfung der aus dem Orient die Welt bedrohenden Epidemien ermöglicht.

Der Begegnung internationaler Gefahren für die Landwirtschaft und den Weinbau dient die Reblauskonvention

vom 15. April 1889 und die Vogelschutzkonvention vom 19. März 1902, während das 1905 in Rom begründete internationale landwirtschaftliche Institut durch Sammlung von Material und Auskunftserteilung die Landwirtschaft positiv zu befördern bestimmt ist. Das Institut hat diese Funktionen auch während des Weltkrieges als Organ der Kriegführenden auf beiden Seite wahrgenommen.

Eine eigenartige Bedeutung hat das Zuckerproblem. Internationalrechtliche Rationalisierung der Zuckerproduktion, der Zuckerbesteuerung und -Verzollung und damit des Zuckerhandels ist zuerst durch einen Vertrag Frankreichs, Belgiens, Englands und Hollands vom 8. Nov. 1864, dann durch die umfassendere Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 unternommen. Prinzipiell führt dieses Unternehmen als Versuch einer internationalrechtlichen Weltwirtschaftsorganisation über alle übrigen internationalen Unionen weit hinaus. Seine Durchführung ist dementsprechenden Schwierigkeiten begegnet, und muß bisher als mißlungen bezeichnet werden.

Wissenschaftliche und praktische Solidarität des Interesses und der Methoden hat zu den internationalen Instituten für Geodäsie in Potsdam (1886, 1893) für Hydrographie (1911) in Kopenhagen, für Seismologie (1903, 1905) in Straßburg geführt.

VII. In der bisherigen Darstellung der Entwicklung der völkerrechtlichen Ideen und Einrichtungen handelte es sich um die völkerrechtliche Befriedigung von Bedürfnissen, welche die tatsächliche geschichtliche Entwicklung von vornherein als *internationale* Bedürfnisse in die Erscheinung gestellt hat und welche demgemäß von vornherein als Gegenstände *internationalrechtlicher* Behandlung gegeben waren.

Man kann demgemäß diese Erscheinungen als primär internationalrechtliche Probleme bezeichnen. Verschieden von diesen Erscheinungen sind diejenigen Bedürfnisse, welche in erster Linie im Rahmen der Rechtspflege der einzelnen Staaten „nationalrechtlich" behandelt wurden, und erst später Gegenstand internationalrechtlicher Behandlung geworden sind. Man kann diese Erscheinungen als sekundär internationalrechtliche Probleme bezeichnen.

Um den Unterschied durch ein Beispiel zu veranschaulichen: Die Frage der hohen See ist primär internationalrechtlich, der (sogleich näher zu erörternde) Rechtsschutz des geistigen Eigentums sekundär internationalrechtlich. Hervorgehoben sei, daß es sich bei dieser Gegenüberstellung nur um die geschichtliche Tatsächlichkeit handelt und daß ein Teil der in der Geschichte primär internationalrechtlich aufgetretenen Probleme ebensogut primär nationalrechtlich hätte auftreten können. Auch sind die Grenzen flüssig. Die Bekämpfung des Sklavenhandels und des Mädchenhandels, der Cholera und der Reblausplage sind zwar historisch im ganzen primär internationalrechtlich in die Erscheinung getreten. Sie sind aber in einigen Gebieten in gewissem Sinne vorher auch schon Gegenstand rechtlicher Maßnahmen einzelner Staaten gewesen.

Die vorstehenden Bemerkungen sind veranlaßt durch das Bedürfnis, auf die Eigenart einer nunmehr zu erörternden völkerrechtlichen Entwicklungsreihe ein möglichst scharfes Licht zu werfen, welche ich als internationalrechtliche Ausdehnung des nationalen Rechtes bezeichnen will.

Es handelt sich dabei um geschichtliche Vorgänge, welche zu völkerrechtlichen Kollektivverträgen, Unionen, internationalen Bureaus, Gerichtseinrichtungen von im einzelnen so

verschiedener Art geführt haben, daß die Gemeinsamkeit ihrer rechtspolitischen Wurzel und deren Unterscheidung von anderen Erscheinungsreichen völkerrechtlicher Entwicklung leicht verkannt wird.

Die internationalrechtliche Ausdehnung nationalen Rechtes ist ein durch die Jahrtausende der Menschengeschichte typisch hindurchgehender Vorgang. Am gewaltigsten ist sie hervorgetreten in Gestalt der Eroberung der Kulturwelt durch das römische, später teilweise durch das mohammedanische und durch das französische Recht. Diese Vorgänge sind nicht völkerrechtlicher Art. Aber mit ihnen in der tiefsten Wurzelschicht der Geschichte zusammenhängend und entwicklungsgesetzlich gleichartig bestimmt sind die in völkerrechtlicher Form sich vollziehenden internationalen Ausdehnungen von Rechtsgedanken und Rechtseinrichtungen, welche in einzelnen Staats- und Rechtsgebieten entstanden sind, deren Gegenstände mit dem Verhältnis der Staaten zueinander an und für sich nichts zu tun haben, die also, um die vorhin vorgeschlagene Benennungsweise anzuwenden, nicht nur in historischer Zufälligkeit, sondern in organischer Gesetzlichkeit sekundär internationalrechtlich sind.

Die rechtspolitisch vollkommenste Gestaltung dieses Vorganges ist die staatsvertragliche Vereinbarung, daß in den beteiligten Staatsgebieten kodifikatorisch festgelegtes gleiches Recht gelten soll. Die höchste Errungenschaft in dieser Art ist das Haager Wechselrechtsabkommen, welches nach schwierigen bis 1878 zurückreichenden Verhandlungen am 23. Juli 1912 von fast allen Staaten des europäischen Kontinents, sowie Zentral- und Südamerikas unterzeichnet ist und welches in der Hauptsache der „Allgemeinen Wechselordnung für Deutschland" entspricht, die am 26. Nov. 1848 durch Reichsgesetz als erste Errungenschaft deutscher Rechtseinheit verkündet worden ist. („Reichs-Gesetzblatt, 6. Stück, ausgegeben

Frankfurt a. M. 27. Nov. 1848") Die gleiche Erweiterung des mitteleuropäischen Handelsrechtes, welche 1886 in Antwerpen, 1884 in Brüssel, 1889 in Paris, 1905 in Brüssel verhandelt ist, liegt im Schoße der Zukunft, während die Verhandlungen über ein einheitliches Scheckrecht bereits zu einer gleichzeitig mit der Weltwechselordnung festgelegten Formulierung geführt haben. Privatrechtliche Fragen der Seeschiffahrt (Schiffskollisionen, Bergung, Hilfeleistung) sind durch das Brüsseler Seerechtsabkommen vom 23. Sept. 1910 geregelt werden.

Einheitliches Privatrecht auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarung war aber schon früher in Staatsverträgen, auch in solchen mit kollektivem Charakter, geschaffen worden. Solche Bestimmungen finden sich vereinzelt in den Verträgen zum Schutz des gewerblichen Eigentums (Pariser Konvention vom 20. März 1883), zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst (Berner Konvention vom 9. Sept. 1886), in dem Berner Übereinkommen über den internationalen Frachtverkehr vom 14. Okt. 1890. Die soeben hervorgehobene Eigenschaft dieser Bestimmungen ist weniger beachtet worden, weil sie neben dem anders gearteten Hauptinhalt und der anders gearteten Hauptbedeutung jener Konventionen zurücktreten.

Daß diese Bestimmungen Wiederholungen nationalrechtlicher Vorbilder seien, läßt sich nicht überall behaupten. Sie sind zum Teil, anläßlich internationalrechtlicher Regelungen primär internationalrechtlichen Charakters, Erwägungen entsprungen, welche ohne Vorbilder waren.

Die hier leise einsetzende Tendenz völkerrechtlicher Entwicklung des Privatrechts auf Grund internationaler Erwägungen leitet den Blick auf die Möglichkeit großer Umwälzungen des Inhaltes des Privatrechtes überhaupt.

Das Gebiet des geistigen Eigentums, des Urheber- und Erfinder-, des Firmen- und Markenrechtes läßt sich an und für sich in staatlicher Abgeschlossenheit denken und hat sich teilweise tatsächlich so entwickelt. Es läßt sich ferner denken, daß die Normierung dieser rechtspolitischen Materien, nachdem sie zunächst innerhalb der einzelnen Staatsgebiete verschiedenartig erfolgt ist, sich internationalrechtlich lediglich so entwickelt, daß bestimmten nationalen Rechtssystemen, in gewollter Zuchtwahl, der Vorzug gegeben wird, und diese zu internationaler Geltung gelangen.

Die geschichtliche Entwicklung aber hat sich in Wirklichkeit so vollzogen, daß gleichzeitig mit der nationalen Ausbildung des Rechtsschutzes auf diesen Gebieten sich das Bedürfnis des internationalen Rechtsschutzes so stark geltend gemacht hat, daß alsbald dieses Bedürfnis geradezu in den Vordergrund getreten ist. Dies beruht darauf, daß die stürmische Entwicklung des internationalen Verkehrs und die Internationalisierung der Kulturbedürfnisse der Rechtsentwicklung in progressiver Beschleunigung vorausgeeilt ist, und daß der von der eigenen Landesgerichtsbarkeit gewährte Rechtsschutz praktisch ganz unzureichend erschien, wenn nicht auch im Auslande Rechtsschutz gewährt wurde. Letzteres war aber nur erreichbar durch Einführung eines Systems von „Anwendungsnormen", durch welche die Anwendung der Rechtsschutznormen und Rechtsschutzeinrichtungen der einzelnen Staaten auf dem Gebiet des geistigen und industriellen Eigentums, ferner des Firmen- und Markenrechtes auch für Ausländer und für im Ausland begründete Rechte dieser Art, bestimmt wird. Da der vollkommenste Weg zur Erreichung des Zieles, nämlich die Einführung einheitlichen Rechtes für alle Staaten, einstweilen praktisch aussichtslos erschien, griff man zu Staatsverträgen, welche, im Verhältnis der Vertragsstaaten, Ausländer und ausländisch

begründete Rechte grundsätzlich den Inländern und den inländisch begründeten Rechten gleichstellten und dieses Verhältnis in Voraussetzungen und Wirkungen näher bestimmten. Zwei Kollektivverträge dieser Art stehen im Vordergrund: Die Pariser Konvention zum Schutz des gewerblichen Eigentums (20. März 1883) und die Berner Konvention zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst (9. Sept. 1886). Zahlreiche Sonderverträge von einzelnen Staatenpaaren und Staatengruppen ergänzen dieses System und verwickeln den Rechtszustand. Seit 1886 werden die beiden Unionen durch ein einheitliches Bureau in Bern verwaltet. Die amerikanischen Staaten haben einen engeren Verband errichtet (27. Jan. 1902).

Die Gesamtentwicklung dieses internationalrechtlichen Gebietes zeigt die mit der Steigerung des Weltverkehrs sich erhöhende internationale Interessensolidarität und das Bedürfnis internationaler Rechtsvereinheitlichung besonders deutlich und stark.

VIII. Das Bedürfnis einheitlicher Rechtspflege auf dem Gebiet des Privatrechtes und auf den Gebieten des Strafrechtes, des Prozeßrechtes, des Verwaltungsrechtes auch für die international gelagerten rechtlichen Tatbestände, d. h. sie auch für diejenigen Tatbestände harmonisch zu gestalten, welche durch Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz beteiligter Personen, durch die Ortslage von beteiligten Sachen und auf mannigfache sonstige Art Beziehungen zu mehreren verschiedenen staatlichen Rechtsordnungen und hierdurch zu voneinander abweichenden Vorschriften haben, hat zu Bestrebungen geführt, die mit dem Schlagwort „staatsvertragliche Regelung des internationalen Privatrechtes“ bezeichnet werden. Diese Bestrebungen sind in der zweiten Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden,

hervorgegangen aus der Steigerung des internationalen Verkehrs, namentlich des überseeischen Schiffsverkehrs und der damit zusammenhängenden Auswanderungsbewegung. Die neuen Bestrebungen gingen aus von der italienischen Regierung und knüpften sich an den Namen des Professors und Ministers Mancini. Die starke Auswanderung der Italiener (besonders nach Argentinien) legte den Gedanken besonders nahe. Das italienische bürgerliche Gesetzbuch (25. Juni 1865) enthielt die erste staatliche Kodifikation des internationalen Privatrechts von nennenswerter Bedeutung. Im Jahre 1867 legte Mancini in einer Denkschrift (Italienisches Grünbuch 1885) das Bedürfnis der staatsvertraglichen Regelung der „condition civile des étrangers". Im Jahre 1875 trat die holländische Regierung, unter geistiger Urheberschaft des Professors (späteren Staatsrates) T. M. C. Asser, diesem Gedanken tatkräftig näher. Aber erst 1893 kam es zu einer Konferenz im Haag, welcher weitere Konferenzen 1894, 1900, 1904 („Haager Privatrechtskonferenzen") folgten. Das Ergebnis dieser Verhandlungen waren sieben Verträge (12. Juni 1902, 17. Juli 1905) über Fragen des Eherechts, der Vormundschaft und das Zivilprozeßrechts. [Der Geltungsbereich der Verträge nach 10. Jan. 1920 ist mitgeteilt in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. XXIX S. 139; im übrigen s. Liszt, Völkerrecht § 32.]

In Amerika ist die Frage der völkerrechtlichen Kodifikation des internationalen Privatrechts im Zusammenhang der panamerikanischen Entwicklung bereits in den Jahren 1878 und 1889 Gegenstand von Staatenkonferenzen gewesen und hat zu den Entwürfen amerikanischer Kollektivverträge geführt (Entwürfe von Lima 1878, von Montevideo 1889), aus dem sich dann (Washington 19. April 1890) ein weiterer Vertragsentwurf entwickelt hat, welcher im

Verhältnis eines Teiles der amerikanischen Staaten Geltung gewonnen hat. [S. darüber Meili, Das internationale Zivil- und Handelsrecht, 1902, I S. 20 ff.]

Eine große Anzahl von Sonderverträgen einzelner Staatenpaare ist seit den 60er Jahren entstanden, in welchen einzelne Materien das internationalen Privatrechts, zum Teil unter dem Namen „Fremdenrecht" gehend, geregelt sind. Besonders wichtig ist der sehr ausführliche französisch-schweizerische „Niederlassungsvertrag" vom 15. Juni 1869.

Viertes Kapitel.

Subjekte und Objekte im Völkerrecht.

§ 1. Übersicht.

Entsprechend der Grundauffassung, daß die Völkerrechtslehre nicht eine Summe von Rechtsregeln, sondern einen Komplex von Problemen als Gegenstand hat, muß bei der Anordnung der völkerrechtlichen Materien für die Zwecke der Forschung und der Lehre von den Lebenserscheinungen, ausgegangen werden.

Da ferner der Zweck der gegenwärtigen Darstellung eine allgemeinverständliche Einführung in den Gegenstand ist, so muß die Stoffeinteilung an Begriffe anknüpfen, welche möglichst allgemein bekannt sind, ein Verfahren, das keinerlei Abweichung auch vom höchsten wissenschaftlichen Standpunkt erfordert, da es sich im Völkerrecht um Probleme handelt, welche dem Begriffsvermögen von jedermann zugänglich sind.

Diesen Anforderungen entspricht folgende Einteilung:

I. Von den Subjekten im Völkerrecht.
II. Von den Objekten im Völkerrecht.
III. Von den Organen und den Staatsverträgen.

IV. Von den internationalen Gemeinschaftsinteressen.
V. Vom Kriege.

Die Gegenstände zu I und II sollen (als Elemente) in dem gegenwärtigen Kapitel, die Staatsorgane, die Staatsverträge und die Gemeinschaftsinteressen sollen im fünften Kapitel, der Krieg soll in Kürze anhangsweise behandelt werden.

§ 2. Die Rechtssubjektivität der Staaten.

I. Die Vorstellung, daß die Staaten Persönlichkeiten sind, entspringt einem tief in der Natur des Menschen liegendem Zuge. Wie man Naturgewalten und geistige Vorzüge vergöttert, so hat man schon im Altertum die Stadt (griechisch: polis, lateinisch urbs) und den Staat (griechisch: politeia, lateinisch: res publica) personifiziert. Die Rechtspflege, die Rechtswissenschaft und die Gesetzgebung der meisten Länder hat diese Personifizierung verwendet, um in abgekürzter Ausdrucksweise juristische Grundsätze, Vorschriften, Einrichtungen, welche zunächst für die „natürlichen Personen" gelten, auf Vermögensverhältnisse und Vermögensgeschäfte im Bereiche der Staatsverwaltung anzuwenden. Der Staat wird, soweit diese durch Zweckmäßigkeit bestimmte Behandlung eintritt, in Deutschland nach römischem Vorbild als „Fiskus" bezeichnet, und dem Begriff der „juristischen Person" unterstellt.

Äußerlich anknüpfend an diese Vorstellung der „juristischen Persönlichkeit" im Privatrecht, in der Sache aber grundverschieden, und völlig unabhängig von jener privatrechtlichen Technik ist es, wenn man den Staaten „völkerrechtliche Persönlichkeit", oder wie man anstatt dessen auch sagt „Die Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt" oder „Völkerrechtssubjektivität" zuerkennt. [Bluntschli a. a. O. S. 67: „Die Staaten sind völkerrechtliche Personen".]

Die rein privatrechtliche Fiskuseigenschaft des Staates bedeutet die Fähigkeit, Subjekt privatrechtlicher Vermögensverhältnisse zu sein. Die Völkerrechtssubjektivität bedeutet, daß ein Gemeinwesen an der Völkerrechtsgemeinschaft in irgendeiner Beziehung als Subjekt beteiligt ist.

Die herrschende Behandlungsweise dieser wichtigen Frage leidet insofern an Oberflächlichkeit, als gewöhnlich (unter dem unverkennbaren Einfluß der privatrechtlichen Lehre von den juristischen Personen) die Frage, ob ein bestimmtes Gemeinwesen Völkerrechtssubjekt ist, auf Ja und Nein gestellt wird. Man muß aber, um im Einklang mit dem wirklichen Zustand der Dinge zu bleiben, auf die Vorstellung verzichten, daß eine bestimmte Anzahl von Gemeinwesen, die sich Kulturstaaten nennen und die für sich die exklusive Zugehörigkeit zu einem Staatenverein beanspruchen, den sie Völkerrechtsgemeinschaft (oder ähnlich) nennen, die Frage entscheidet, ob sie andere Gemeinwesen, die sich auch Staaten nennen, in den Klub aufnehmen will, und daß diese Frage nur mit Ja oder Nein beantwortet werden kann.

II. Die Wahrheit ist, daß die Staaten, welche seit dem 17. Jahrhundert sich gegenseitig politische Ebenbürtigkeit zuerkannt haben, nachdem sie sich bedürfnismäßig dazu gezwungen sahen, nach gleichem Maßstabe auch mit anderen, neuen, Gemeinwesen sich auf den gleichen Fuß gestellt haben. Öfter ist dies in der Form feierlicher Rezeption vollzogen. Den Musterfall dafür bildet die Aufnahme der Türkei im Pariser Frieden (30. März 1856) mit den Worten: „Sa Majesté l'Empereur des Français, Sa Majesté l'Empereur d'Autriche etc", „déclarent la sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert Européen". [Strupp, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts, 1911, S. 187]. Aber die Regel bildet dieser Vorgang

nicht. Vielmehr vollzieht sich die Entwicklung so verschieden, wie die politischen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Staaten sich verschieden entwickeln, und dem entspricht auch die Verschiedenheit des Grades und des Inhaltes der sogenannten „Völkerrechtssubjektivität" der verschiedenen Staaten.

Als Preußen mit China den (sog. Eulenburg'schen) Vertrag vom 2. Sept. 1861 schloß [Fleischmann, Völkerrechtsquellen, 1905, S. 63] [Vgl. Ma-Do-Yün, Der Eintritt des chinesischen Reiches in den völkerrechtlichen Verband. Berliner Dissertation 1907] war damit ein rechtliches Gemeinschaftsverhältnis zwischen China und Preußen geschaffen, in welchem beide Staaten als Subjekte beteiligt waren. Das Gleiche war im Verhältnis zwischen England und China am 29. August 1842 (Abschluß des Opiumkrieges) geschehen, am 3. Juli 1844 zwischen den Vereinigten Staaten und China. Mit Hemmungen und Unterbrechungen hat sich Chinas Völkerrechtsbeteiligung (Völkerrechtssubjektivität) dann langsam so weit entwickelt, daß man allerdings noch immer zweifeln kann, ob die Rezeption zu höchstgradiger Mitgliedschaft bereits vollzogen ist, daß aber sicherlich nicht viel daran fehlt.

Etwas anders liegt es mit der Völkerrechtsbeteiligung Japans, mit dem die Vereinigten Staaten von Amerika am 31. März 1854 einen Initialvertrag schlossen und welches dann schrittweise [Schiffahrtsvertrag mit dem deutschen Zollverein 20. Februar 1869, Vertrag mit dem deutschen Reich 4. April 1896, Beteiligung an der Haager Friedenskonferenz 1899] sich zum vollberechtigten, ja bevorrechteten Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft entwickelte, indem es in den Rang der Großmächte aufrückte, und 1919 eine von den fünf Hauptmächten wurde, welche den Frieden von Versailles diktierten.

Den umgekehrten Entwicklungsweg haben Länder genommen, welche die volle Völkerrechtssubjektivität durch Zusammenschluß oder Unterwerfung eingebüßt haben und nur in einzelnen Beziehungen völkerrechtliche Selbständigkeit und völkerrechtliche Verkehrsbeziehungen behalten haben, so in stärkstem Maße die deutschen Einzelstaaten seit 1866, in geringerem Maße die Völkerbundstaaten seit 1919.

Nicht wesentlich anders als diese Vorgänge ist eine andere Reihe von Tatbeständen zu beurteilen, in welchen Staaten gewissen Gemeinschaftsorganisationen Völkerrechtsbeteiligung zuerkennen, welche nicht Staaten sind.

Beispiele:

1. Die Anerkennung der aufständischen amerikanischen Südstaaten (Sezessionsstaaten) „als kriegführende Partei" (1861—65) durch England und Frankreich [Liszt a. a. O. S. 276].

2. Die allgemeine Anerkennung des Gesandtschaftsrechtes (aktiv und passiv) des päpstlichen Stuhls, nachdem der Kirchenstaat zu existieren aufgehört hat (1870) [Liszt a. a. O. S. 44—45].

3. Der Abschluß des Vertrages vom 8. Nov. 1884 zwischen dem Deutschen Reich und der „Association Internationale du Congo" mit dem „Recht der meistbegünstigten Nation", der Anerkennung der Flagge „als derjenigen eines befreundeten Staates" und „Anerkennung der Grenzen des zu errichtenden Staates" [Reichsgesetzblatt 1885 S. 211].

In dem ersten dieser Beispiele besteht die Völkerrechtsbeteiligung der anerkannten Partei darin, daß sie im Verhältnis zu den anerkennenden Staaten in Rechten und Pflichten nach den völkerrechtlichen Grundsätzen des Krieges zu beurteilen ist (wichtig besonders für Blockade-

und Konterbanderecht). Das zweite Beispiel, obwohl die völkerrechtliche Stellung des Papstes im einzelnen Gegenstand erheblicher Meinungsverschiedenheiten ist, lehrt, daß die Völkerrechtsbeteiligung des Papstes auch dann zu bejahen wäre, wenn ihm keine anderen völkerrechtlichen Rechte als das Gesandtschaftsrecht zustände. Das dritte Beispiel beleuchtet den typischen Fall der Entwicklung von Handelsgesellschaften zu Staaten und die Anerkennung subjektiver Völkerrechtsbeteiligung vor Erwerbung der Staatseigenschaft.

III. Weiterhin ist auf diejenige Erscheinungsreihe hinzuweisen, welche in der Völkerrechtsliteratur unter den Stichworten „Staatenverbindungen" und „Halbsouveränität" abgehandelt zu werden pflegt.

Als Staatenverbindungen werden Personalunion, Realunion, Staatenbund, Bundesstaat bezeichnet.

Die Personalunion („zufällige" Gemeinsamkeit des Staatshauptes für mehrere Staaten, Beispiel: England und Hannover 1714 bis 1837) ist allgemein als völkerrechtlich belanglos anerkannt, weil beide Staaten völlig selbständig sind und nur zufällig beide durch dieselbe Persönlichkeit vertreten werden.

Die Realunion (die verfassungsmäßig von beiden Staaten gemeinsam vorgesehene Verbindung, Beispiele: Schweden und Norwegen 1814—1905, Ungarn und Österreich 1867—1918 — beide Fälle bestritten wie alle in Betracht kommende Fälle) hat nach herrschender Lehre „Einheit ihrer völkerrechtlichen Persönlichkeit" [Liszt a. a. O. S. 51]. Da aber „dem Einzelstaat eine gewisse völkerrechtliche Handlungsweise eingeräumt sein kann, z. B. konsularische Vertretung usw." [Liszt a. a. O.], so erweist sich der Begriff gleichfalls als völkerrechtlich bedeutungslos.

Der Staatenbund („auf völkerrechtlichem Vertrag souveräner Staaten beruhende Staatenverbindung ohne eine den Staaten übergeordnete Staatsgewalt", anerkanntes Beispiel: der Deutsche Bund 1815—1866) „kennzeichnet sich durch die volle Souveränität seiner Mitglieder" [Liszt a. a. O. S. 50], schließt aber nicht aus, daß der Bund — so der Deutsche Bund — „aktives und passives Gesandtschaftsrecht sowie das Recht hat, Bündnisse und andere Verträge zu schließen". Auch dieser Begriff gibt also als solcher keinen Aufschluß über die Frage der Völkerrechtssubjektivität.

Der Bundesstaat endlich „kennzeichnet sich durch das Vorhandensein einer über den Gliedstaaten sich erhebenden Zentralgewalt", aber „kann den einzelnen Staaten eine beschränkte völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit überlassen" [Liszt a. a. O.]. Beispiel: Das Deutsche Reich 1871—1919, welches den Bundesstaaten aktives und passives Gesandtschaftsrecht sowie (in Grenzen) das Recht des völkerrechtlichen Vertragsschlusses überließ. Somit versagt auch dieser Begriff für die Lehre von der Völkerrechtssubjektivität.

IV. Mit der Bezeichnung „halbsouveräne Staaten" faßt man eine Anzahl von Ländern zusammen, welche weder durch feste Begriffsmerkmale im Tatbestand gekennzeichnet, noch durch bestimmte völkerrechtliche Eigenschaften verbunden sind. Denn daß man, wo man Halbsouveränität eines Staates (Vasallenstaat) annimmt, einem anderen Staat (dem Oberstaat) Suzeränität (Oberherrlichkeit, Oberhoheit) zuspricht, ist nur ein Sprachgebrauch, keine Kennzeichnung des Tatbestandes oder der Rechtsfolgen. [Beispiele: Suzeränität der Türkei über Ägypten 1840—1914, Frankreichs über Kambodscha seit 1863, über Anam seit 1874, über Tunis seit 1881, über Marokko seit 1912, Englands über Nordborneo, Sarawak seit 1888, Brunei 1905,

Zanſibar ſeit 1890, Tonga-Inſeln ſeit 1900, den malaiiſchen Bundesſtaat ſeit 1895.] Zutreffend ſagt Liszt: „Es handelt ſich um Übergangsſtufen in der geſchichtlichen Entwicklung, ſei es von der völligen Abhängigkeit zur uneingeſchränkten Selbſtändigkeit, ſei es umgekehrt. Die Rechtsſtellung des halbſuveränen Staates iſt daher von Fall zu Fall zu prüfen und feſtzuſtellen."

Man mag demgemäß die Bezeichnungen Halbſuveränität und Suzeränität zur Bequemlichkeit verwenden. Aber die Zuordnung dieſer Begriffe kann niemals etwas über die Rechtsſtellung der beteiligten Staaten ergeben, was nicht ohne dieſe Bezeichnung konkret feſtſteht. Wie wichtig es iſt, dies feſtzuhalten, wird durch die Vorgeſchichte des Burenkrieges von 1899 erwieſen, wobei mit dem Begriff der (angeblichen engliſchen) Suzeränität ebenſo willkürlich im Tatbeſtand wie in den Rechtsfolgen geſpielt wurde. [Vlugh, Transvaal versus Great Britain 1899, Hüſſen, Die Verfaſſungsentwicklung Transvaals zur „Selfgoverning Colony" 1909.]

Noch verſchwommener und dementſprechend unbrauchbar iſt für das Völkerrecht der Begriff des völkerrechtlichen Protektorates (Schutzgewalt) [Vgl. Liszt a.a. O. S. 55].

§ 3. Suveränität.

Neben dem Begriff des „völkerrechtlichen Subjektes" ſpielt in Literatur und Praxis die „völkerrechtliche Suveränität" eine Rolle, welche der Klarſtellung bedarf.

Der aus dem Lateiniſchen (suprema potestas, summa potestas) in das Franzöſiſche (souveraineté) übergegangene Ausdruck iſt ſeit dem 17. Jahrhundert die Bezeichnung für ein politiſches Ziel, nämlich die Zuſammenfaſſung der größtmöglichen politiſchen Macht in einer einzigen Hand (entweder abſtrakt: des Staates, oder konkret: des Fürſten) geworden,

hat sodann aber einen zweiten, wissenschaftlichen und politisch-technischen Sinn erhalten, nämlich den, daß das Prädikat der Souveränität derjenigen Stelle im Staate (einer Person oder einer Mehrzahl von Personen oder auch der Zusammenfassung mehrerer Gemeinwesen) beigelegt wird, welche verfassungsmäßig alle diejenigen Obliegenheiten und Befugnisse im Staate hat, die durch die Verfassung nicht anderen Stellen zugewiesen sind, so daß Souveränität die Rechtsstellung nicht der größten, sondern der höchsten, „letztlich entscheidenden", Gewalt im Staate ist. Diesem Sprachgebrauch liegt der kaum angreifbare Gedanke zu Grunde, daß eine vollkommene rechtliche Ordnung in menschlichen Gemeinschaften, d. h. eine jeden Fall der Interessen- und Willenskonflikte umfassende Ordnung bestimmen muß, welche Person oder welche Gruppe von Personen („welches Subjekt") zu entscheiden hat, wenn alle anderen Normen und Einrichtungen die Antwort auf eine Konfliktsfrage schuldig bleiben, eine Frage, welche ihre konsequenteste Lösung in den militärischen Organisationen findet, wo grundsätzlich niemals zweifelhaft ist, „wer zu sagen hat", „wer das Ganze hat". Das Bedürfnis, diese Frage für das Staatsleben scharf ins Auge zu fassen, war geschichtlich erst dann gegeben, als Gemeinwesen über den Zustand patriarchalischer Herrschaft oder absoluter Monarchie („Der Souverän"[1]), wobei die Frage praktisch nicht zweifelhaft war, hinauswuchsen, insbesondere infolge der Verfassungseinrichtungen, die nach der französischen Revolution entstanden. Das ist die Frage, welche in der Weimarer Verfassung zugunsten der Souveränität des Volkes beantwortet ist und welche für die Bismarcksche Reichsverfassung Fürst Bismarck

[1]) Daß der Ausdruck „Souverän" höfisch auch auf Fürsten angewendet wird, welche staatsrechtlich nicht die Souveränität haben, kommt hier nicht in Betracht.

dahin beantwortete, daß die Souveränität im Deutschen Reich der Gesamtheit der deutschen Bundesstaaten in Gestalt des Bundesrates zustehe.

Im Völkerrecht finden diese beiden Bedeutungen des Wortes ihre Gegenbilder, wobei hervorzuheben ist, daß der Sprachgebrauch hier nachlässiger gehandhabt wird, als bei der staatsrechtlich-politischen Beziehung. Im geschärften Sinn und in terminologischer Zuspitzung aber ist völkerrechtlich zu unterscheiden:

1. Souveränität als Bezeichnung für die Abwesenheit gewisser Beschränkungen und für das Gegebensein bestimmter positiver Berechtigungen eines Staates gegenüber anderen Staaten auf dem Fuße der Gleichberechtigung.

2. Souveränität als höchste rechtliche Zuständigkeit für die Bestimmung der internationalen Beziehungen der Staaten.

Hierzu ist zu bemerken:

a) Der zuerst bezeichnete Sprachgebrauch ist der vorwiegende. So z. B. sagt Liszt a. a. O., S. 48: „Als Glied der Völkerrechtsgemeinschaft besitzt jeder Staat die Rechtsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, also völkerrechtliches Rechtssubjekt zu sein. Aber nur dem souveränen Staat kommt die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit durch eigene Handlungen Rechtswirkungen zu erzeugen, uneingeschränkt zu." „Der halbsouveräne Staat hat nur beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit." S. 276: „Subjekte des Krieges und der dadurch begründeten Rechtsverhältnisse (Träger der facultas bellandi) können nur souveräne Staaten sein." Heffter-Geffcken a. a. O., S. 47—48: „Ausschließlichkeit und Unabhängigkeit von äußerem Einfluß ist die völkerrechtliche Souveränität der Staaten.". Ullmann, Völkerrecht

1908, S. 89: „Abhängigkeitsverhältnisse, welche in geschichtlichen Vorgängen oder in gewissen Zuständen eines Staates in politischer und kultureller Beziehung ihre Wurzel haben können, beeinflussen in verschiedenem Maße die Rechts- und Handlungsfähigkeit und sohin die Souveränität."

In der Durchführung des hiernach lediglich quantitativ bestimmten Unterschiedes zwischen Souveränität („voller Souveränität") und minderer Rechtsmachtstellung sind die genannten (und die übrigen) Autoren nicht konsequent, geschweige untereinander einig. Man kann aber soviel sagen, daß die umfassendste Rechtsmachtstellung (Souveränität) im Völkerrecht gleichbedeutend ist mit der vollsten Völkerrechtsbeteiligung (Völkerrechtssubjektivität), und daß diese dreierlei umfaßt:

a) Rechtsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, als Subjekt berechtigt und verpflichtet in völkerrechtlichen Rechtsverhältnissen (z. B. Gebietshoheit) zu stehen;

b) Handlungsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, völkerrechtliche Rechtsgeschäfte (z. B. Gebietsabtretungen) vorzunehmen;

c) Rechtserzeugungskraft, d. h. die Fähigkeit, objektives Völkerrecht (völkerrechtliche Vorschriften und Einrichtungen) zu schaffen (was nach herrschender Anschauung stets auf dem Wege des Staatenkonsenses geschieht, weshalb diese Fähigkeit wie bei Liszt, Geffcken, Ullmann a. a. O. so fast allgemein als Bestandteil der Handlungsfähigkeit aufgefaßt wird).

Die genaue Betrachtung dieses Souveränitätsbegriffes lehrt, daß er nur eine andere Form für das ist, was sonst auch unter dem Stichwort Völkerrechtssubjektivität behandelt wird und wofür der Ausdruck „Völkerrechtsbeteiligung" als geeignetere Bezeichnung erscheint, namentlich weil es durchaus natürlich ist, wenn man von verschiedenen Graden

der Völkerrechtsbeteiligung spricht, während es sinnlos ist, die Souveränität einerseits als höchsten Grad der staatlichen Würde in der Völkerrechtsgemeinschaft zu bezeichnen, andererseits verschiedene Grade der Souveränität zu unterscheiden.

b) Das Wort Souveränität hat in dem oben zu 2 bezeichneten Sinn in der Literatur nur vereinzelt Verwendung gefunden, ohne wissenschaftliches Bürgerrecht erworben zu haben. Aber die Sache ist in dem bezeichneten Sinn innerhalb der politischen Diskussion der letzten Jahre, namentlich in der Erörterung des Wilsonschen Völkerbundprogramms (s. Jahrbuch des Völkerrechts Bd. VI, 1920, S. 280ff.) und der Greyschen Broschüre „The League of nations" (Mai 1918, abgedruckt Jahrbuch des Völkerrechts Bd. VI, 1920, S. 289ff.), so intensiv Gegenstand der Erwägung gewesen, daß es nur das Pflücken einer reifen Frucht ist, wenn das Wort, in dem bezeichneten Sinn auch analog seiner Verwendung im Staatsrecht völkerrechtlich zur Bezeichnung der höchsten rechtlichen Zuständigkeit technisch beansprucht wird.

Um einen Beleg aus der Literatur anzuführen, sei auf die Worte A. de Lapradelles anläßlich der Eröffnung des Internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes im Haag am 15. Februar 1922 hingewiesen: „En face de la souveraineté des états une nouvelle souveraineté vient de s'affirmer, celle de la justice" (La vie des peuples, 1922, S. 553).

In der Sache hat Kant die Frage in vollkommener Schärfe aufgeworfen und beantwortet. Es ist im Grunde dieselbe Frage, welche Liszt in der letzten Auflage seines Lehrbuches (S. 8: „Damit ist das große Zukunftsproblem vorgezeichnet: Die Einführung des Zwanges in das System des Völkerrechts", ferner S. 135 und 366ff.) als das Problem der überstaatlichen Exekutivgewalt bezeichnet hat.

Stellt man den Ausdruck Souveränität in die Frageformel ein, so lautet diese: Haben in der Völkerrechtsgemeinschaft die Staaten oder hat die Völkerrechtsgemeinschaft die Souveränität?

Wenn man den Völkerbund von Versailles zunächst beiseite läßt, so lautet für das geltende Recht nach herrschender Anschauung die Antwort dahin, daß die Völkerrechtsgemeinschaft die Souveränität der beteiligten Staaten unberührt läßt, und daß in dem Augenblick, in welchem Staaten die höchste Rechtszuständigkeit (Souveränität) an eine ihnen übergeordnete Stelle übertragen, ihre Gemeinschaft aufhört völkerrechtlich zu sein und staatsrechtlichen Charakter annimmt, d. h. nicht mehr Staatenbund, sondern Bundesstaat ist.

Daß die höchste Rechtszuständigkeit (Souveränität) an die Gemeinschaft übertragen wird, wenn diese das Recht erhält, ihre Zuständigkeit ohne Zustimmung aller beteiligten Staaten zu erweitern, bedarf keiner näheren Darlegung. Daß aber andererseits mit dieser zur „Kompetenz-Kompetenz" gesteigerten Souveränität der Gemeinschaft „Völkerrechtsbeteiligung" der einzelnen Glieder vereinbar ist, wird durch die Bismarcksche Verfassung von 1871 illustriert, nach welcher die einzelnen deutschen Bundesstaaten Rechtsverträge schließen konnten und Gesandtschaftsrecht hatten. Der Völkerbund von Versailles ist ein weiteres Beispiel für die Vereinbarkeit beider Momente und für deren Nebeneinanderbestehen in stärkstem Maße. [Art. 26, Abs. 1; Art. 3, Abs. 3; Art. 4, Abs. 4 des Vertrages von Versailles, trotz des Austrittsrechtes der Staaten nach Art. 1 Abs. 3 und des automatischen Ausscheidens nach Art. 26, Abs. 2.] Die herrschende Anschauung über den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund wird daher aufgegeben werden müssen, wenn die in den angeführten Bestimmungen

der Völkerbundsatzung vereinbarte Kompetenz-Kompetenz nicht nur auf dem Papier bleibt, sondern lebendes Recht wird. Kann man sich aber nicht entschließen den alten Souveränitätsbegriff fallen zu lassen, so muß man dann den Völkerbund als Bundesstaat ansprechen.

§ 4. Das völkerrechtliche Staatsdogma.

I. Die vorstehenden Ausführungen weichen ab von der heute üblichen Lehrdarstellung, welche nunmehr in Kürze wiedergegeben werden soll.

Es wird herkömmlich gelehrt:

1. Nur die Staaten sind Subjekte des Völkerrechts.

2. Zum Begriff des Staates gehören drei Merkmale: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt.

3. Das Dasein eines Staates ist unabhängig von seiner Anerkennung durch andere Staaten. Seine Eigenschaft als völkerrechtliches Rechtssubjekt aber ist durch die Anerkennung der übrigen Staaten bedingt.

Die Zurückweisung dieser Thesen bedarf nach dem Gesagten keiner Begründung im einzelnen. Es sei nur zusammenfassend darauf hingewiesen, daß die Thesen als Grundlagen des Völkerrechts zwei Formeln aus anderen Disziplinen der Rechtswissenschaft falsch verwenden (eine privatrechtliche und eine staatsrechtliche) anstatt daß unmittelbar die Lebenserscheinungen selbst erfaßt werden, welche die Probleme des Völkerrechts enthalten und welche durchaus verschieden sind von dem Problem des privatrechtlichen Vermögensverkehrs und des Innenlebens der Staaten.

Der Technik des Privatrechts ist der Begriff des Rechtssubjekts entnommen, welcher, wie vorstehend dargelegt ist, der Mannigfaltigkeit des Grades und des Maßes

der Völkerrechtsbeteiligung der Staaten nicht gerecht wird und, im Widerspruch mit der Wirklichkeit, die Völkerrechtsbeteiligung auf Staaten beschränkt.

Der Technik des Staatsrechts ist die Lehre von den drei Merkmalen des Staates entnommen. Als Definition ist dieses Schema schon darum nicht brauchbar, weil in der Definition das zu Definierende (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) enthalten ist. Das Schema ist aber auch dann wertlos für das Völkerrecht, wenn man die Merkmale von diesem logischen Fehler frei macht. Denn da nicht das Zutreffen jener Merkmale oder überhaupt irgendwelcher objektiver Tatbestandsmerkmale, sondern der freie Willensakt der Anerkennung des Staates durch die anderen Staaten die Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft begründet, so ist der Weg über das Staatsrecht zwecklos und falsch. Anders wäre es auch selbst dann nicht, wenn ein jeder „staatsrechtlich bestehende" Staat den Anspruch auf Eintritt in die Völkerrechtsgemeinschaft besäße, was zwar ein öfter vertretenes Postulat, aber nicht geltendes Völkerrecht ist. [Bluntschli § 35 postuliert: „Der neugebildete Staat hat ein Recht auf Eintritt in die völkerrechtliche Staatengenossenschaft, wenn sein Bestand unzweifelhaft und gesichert ist."] Auch bei Geltung jenes Anspruches soll nach allgemeiner Ansicht die Aufnahme gefordert werden dürfen, aber nicht von selbst erfolgen.

Positivrechtlich ist endlich auch hier hervorzuheben, daß die Wirklichkeit des Staatenlebens nicht eine einzige große Völkerrechtsgemeinschaft, sondern so viele völkerrechtliche Gemeinschaften aufweist, wie es Staatengruppen gibt, die durch speziell von ihnen vereinbarte Rechtsvorschriften und Rechtseinrichtungen verbunden sind.

Dieser Wirklichkeit entspricht es, die Lehre von der Völkerrechtssubjektivität der Staaten von privat-

rechtlicher und staatsrechtlicher Technik frei zu machen und sie als die Lehre von der Völkerrechtsbeteiligung zu gestalten.

II. Alles Recht ist um der Menschen willen da, auch das Völkerrecht. Die herrschende Lehre will und kann dies natürlich nicht verkennen. Aber die technische Zwangsvorstellung von der Rechtspersönlichkeit der Staaten führt die herrschende völkerrechtliche Dogmatik von jener selbstverständlichen und niemals ohne Schaden aus den Augen zu lassenden Wahrheit weit hinweg zu der falschen „grundlegenden Auffassung" (Liszt, S. 42, Anm. 2):

„Das Völkerrecht berechtigt und verpflichtet nur die Staaten selbst, nicht die Staatsangehörigen." Die privatrechtliche und die staatsrechtliche Technik und Dogmatik werden hier auch im einzelnen, bewußt und unbewußt, mit dem Erfolg angewendet, daß den völkerrechtlichen Problemen Gewalt geschieht und ihre natürliche Lösung zum Schaden der Menschen durch juristische Zwirnsfäden erschwert wird.

§ 5. Staatshoheit. Gebietshoheit. Personalhoheit.

I. Der Ausdruck „Staatshoheit" ist neuen Ursprungs, wird im Wechsel mit den Ausdrücken „Souveränität", „Staatsgewalt" „Imperium" gebraucht und ist zu einem festen Sinn nicht entwickelt. Auch sein Zusammenhang mit dem älteren Wort „Hoheitsrechte", welches namentlich zur Bezeichnung „landesherrlicher" Vorrechte gebraucht wurde, welche in das Privatrecht eingreifen („Regalien"), ist locker. Dagegen hat sich in jüngster Zeit ein Sprachgebrauch des Wortes „Hoheit" gebildet, welcher gewisse Ansprüche des Staates in besonderer Weise als Ausstrahlung der Staatshoheit an-

spricht, indem man sagt: Gerichtshoheit, Polizeihoheit, Finanzhoheit, Steuerhoheit, Schulhoheit. Diese Hoheiten stellt man als „begriffliche" Inhalte der Rechtsmacht des Staates nebeneinander, um damit Ansprüche des Staates zu bezeichnen und zu begründen, ohne daß Klarheit und Konsequenz dabei zu beobachten wäre, und ohne daß im allgemeinen etwas anderes als eine durch die Nomenklatur versteckte petitio principii dabei herauskommt.

II. Eine besondere Bewandtnis aber hat es mit den Worten Territorialhoheit und Personalhoheit.

Diese beiden Ausdrücke bezeichnen nicht sowohl einen Inhalt von irgendwelchen Rechten, als vielmehr Probleme rechtlicher Regelung, und zwar nicht beliebig und beiläufig hervorgesuchte Probleme, sondern den elementaren Problembestand des internationalen Rechtes für die Ausgleichung der Rechtslage der Staaten gegeneinander, bezüglich der Körperwelt. Denn Herrschaft und Recht, Verfügungsgewalt und Fürsorge der Staaten knüpfen praktisch unbedingt an die Erde und an deren Bewohner an.

Die beweglichen, namentlich die „sich bewegenden" Sachen, wie die Tierwelt sowie Fahrzeuge — zu Wasser, zu Lande und in der Luft —, erscheinen in den Begriffen Territorialhoheit und Personalhoheit im Unterordnungsverhältnis teils unter die Erdfläche, teils unter die menschliche Persönlichkeit. Ferner stellen die Ozeane und der Luftraum gleichfalls völkerrechtliche Probleme dar, welche sich ungezwungen dem Dualismus der Territorial- und der Personalhoheit unterordnen lassen und tatsächlich im Völkerrecht untergeordnet werden.

III. Entsprechend der allgemeinen Entwicklung der Kultur und des Staates hat die Entwicklung des Verhältnisses von Territorialhoheit und Personalhoheit sich derart voll-

zogen, daß zunächst lediglich der Gedanke der staatlichen Machtherrschaft in Betracht kam. Dieser Gedanke erschöpfte sich zunächst in der räumlichen Beherrschung des Staatsgebietes als Gebietsherrschaft oder Gebietshoheit. Diese Territorialhoheit umschloß und erschöpfte auch die Personalhoheit nach der Maxime: Quod est in territorio, est de territorio. Die Rechtsmacht der Staaten erstreckte sich auf alle tatsächlich in seinem Gebiet befindlichen Personen, gleichgültig, ob sie sich dort längere oder kürzere Zeit aufhielten (subditi personales, subditi temporales). Da eine Herrschaft über die räumlichen Grenzen des Staatsgebietes hinaus ausgeschlossen war, war auch das Hoheitsrecht über Sachen und Personen außerhalb dieser Grenzen ausgeschlossen.

IV. Mit der Zeit forderte das Verkehrsbedürfnis „Exemtionen" von der absoluten Territorialhoheit zugunsten von Personen und von Sachen, welche demgemäß nach Übergang in ein fremdes Staatsgebiet der Personalhoheit ihrer bisherigen Staatsherrschaft in demselben Grade unterworfen blieben, in welchem sie von der Staatshoheit ihres Wohnungs- oder Aufenthaltgebietes befreit wurden. Der höchste Grad dieser Exemtion ist die sog. „Exterritorialität", vor allem fremder Staatshäupter, dann der Gesandten und anderer dienstlich entsendeter und empfangene ausländischer Beamter, Militärpersonen, Delegationen, Kommissionen, Bureaus und sonstigen Amtspersonals. Die Rechtsstellung dieser Personen ist gewohnheitsrechtlich durch den Grundsatz bestimmt, daß sie in dem Gebiet des Empfangstaates dem Gerichts- und Polizeizwange (dem „Zugriff") des Empfangsstaates nicht unterworfen sind, was durch die Formel „fingitur extra territorium esse" ausgedrückt wird. Diese als Prunkstücke alter Diplo-

matie überlieferten und in der Völkerrechtsliteratur (hier weit mehr als in der Praxis) eine große Rolle spielenden Exterritorialitätsfälle werden aber an wirklicher Bedeutung für das Gebietsproblem weit übertroffen durch die völkerrechtliche Entwicklung des sog. „Fremdenrechtes".

Im feudalen Territorialstaat und noch bis in das 19. Jahrhundert hinein war der Fremde rechtlos. Seine Zulassung war Sache landesherrlicher Gnade, seine Ausweisung jederzeit ohne Begründung zulässig. Seine Habe entbehrte des Rechtsschutzes und er selbst war der Willkür der Landesherrschaft und ihrer Beamten preisgegeben.

Die politische Aufklärung des Revolutionszeitalters und die internationale Verkehrsentwicklung des 19. Jahrhunderts brachen den Bann der territorialen Schranken und forderten internationale Verkehrsfreiheit mit den Schlagworten Einwanderungs- und Auswanderungs-, Einbürgerungs- und Ausbürgerungs-Freiheit, d. h. sowohl internationale Freizügigkeit im Sinn freier Wahl des Aufenthaltes und des Wohnsitzes ohne Wechsel der Staatsangehörigkeit, als das Recht, die Staatsangehörigkeit zu wechseln. In beiden Beziehungen ist den Schlagworten eine positivrechtliche Entwicklung nur in sehr geringem Maße gefolgt. Aber in drei Richtungen hat sich doch das internationale Fremdenverhältnis wesentlich geändert:

1. Tatsächlich haben alle Staaten ihre Grenzen mehr oder weniger, sowohl dem Fremdenzufluß als der Auswanderung geöffnet, und infolgedessen ist die angesessene Bevölkerung mehr oder weniger stark gemischt, sowohl nach der Abstammung als nach der Staatsangehörigkeit. Außerdem ergießen sich fortwährend Ströme von Reisenden aller Länder über den ganzen Erdball.

2. Kraft eines langsam aber kräftig entwickelten ungeschriebenen völkerrechtlichen Grundsatzes sind die Staaten

tatsächlich genötigt, grundsätzlich Fremde mit einer gewissen Rücksicht zu behandeln.

3. Die Entwicklung des Rechtsbegriffes der Staatsangehörigkeit (Indigenat, Staatsbürgerrecht) hat zu einer zunächst staatsrechtlich begründeten, dann aber im Prinzip völkerrechtlich anerkannten Ausdehnung der Kompetenz jedes einzelnen Staates über seine Staatsgrenzen hinaus geführt, welche vielfach durch Staatsverträge und Staatenpraxis verschieden ausgestaltet und im einzelnen häufig zweifelhaft ist, welche aber als staatliche „Personalhoheit" über die Staatsgrenzen hinaus wirkend, als grundsätzlich ebenbürtiger Einschlag, den Bereich der Territorialhoheit durchsetzt und, einem über die Erdoberfläche ausgesponnenen Netz vergleichbar, die Territorialhoheit der Staaten beschränkt.

§ 6. Staatsangehörigkeit.

I. Der Begriff der Staatsangehörigkeit (Indigenat, Staatsbürgerrecht, Heimatrecht, nationalité, nationality, citizenship) ist historisch und rechtspolitisch rein staatsrechtlich bedingt. Der Begriff Untertan (sujet, subject), welcher dem feudalen Territorialitätsprinzip entsprach (quod est in territorio, est de territorio) wurde durch den Begriff des Staatsbürgers ersetzt, als die Konstitutionen die Untertanen zu Staatsgenossen machten. Die gleichzeitig sich vollziehende Vorwärtsbewegung der Völker einerseits im Zeichen des Nationalitätsgedankens, andererseits im Zeichen des Liberalismus, stellte dann aber alsbald das Verhältnis von Einheimischen und Fremden in eine Beleuchtung, welche dem Staatsbürgerbegriff eine internationalrechtliche Problembeziehung gab. Nun ward unter dem Stichwort „Indigenat" (indigena = Einheimischer, peregrinus = Fremder) das Verhältnis von Einheimischen und Fremden eine viel-

verhandelte Materie. Aber das Problem wurde lediglich vom Standpunkt des Staatsrechtes betrachtet und war in Deutschland durch das Verhältnis der deutschen Staaten untereinander und zum Reiche besonders gestaltet. Es ist lehrreich, die Staatsrechtsliteratur des 17. und 18. Jahrhunderts dafür einzusehen und sich ferner zu überzeugen, wie noch J. F. Runde [Grundsätze des deutschen Privatrechts, Göttingen 1829, § 312 ff.] und J. L. Klüber [Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a. M. 1840, § 467] über Staatsangehörigkeit schrieben, ohne dabei an das Völkerrecht zu denken. Vgl. auch Weiskes Rechtslexikon (Leipzig 1847) Artikel „Personen"- und „Fremdenrecht".

Die Selbständigmachung der amerikanischen Kolonialländer, die Erklärung der Menschenrechte in Amerika und in Europa, die konstitutionelle Emanzipation der meisten europäischen Staatsvölker, die Stärkung des Selbstbewußtseins der Völker im Sinn des Nationalitätsgedankens führten zur Erweiterung des staatsrechtlichen Begriffes des Staatsbürgerrechtes zu demjenigen der Staatsangehörigkeit, womit nicht nur die staatsrechtliche Seite, sondern auch, und zwar praktisch in den Vordergrund gestellt, die Rechtslage des im Auslande wohnenden oder sich aufhaltenden Staatsbürgers gegenüber seinem Heimatstaat und gegenüber dem Aufenthaltsstaat bezeichnet wird.

II. Die Rechtslage des Staatsangehörigen hinsichtlich seines Heimatstaates wird, auch wenn er im Auslande lebt, grundsätzlich durch das Staatsrecht des Heimatstaates bestimmt. Das gilt wie von der Frage der Fortdauer der Staatsangehörigkeit (z. B. Verlust durch längeren Auslandsaufenthalt, sowie Fortdauer oder Erlöschen im Falle der Erwerbung einer anderen Staatsangehörigkeit), so auch

für die Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen gegenüber dem Heimatstaat. Die Rechtsvorschriften der verschiedenen Staaten enthalten in beiden Beziehungen zahlreiche und erhebliche Verschiedenheiten, deren praktische Behandlung noch erschwert wird durch den Umstand, daß es sich zum großen Teil um ungeschriebenes und sehr biegsames Recht handelt. Als durchgehenden Zug kann man nur feststellen, daß sowohl die Rechte als die Pflichten der im Ausland lebenden Staatsangehörigen gegenüber dem Heimatstaat, durch dessen Vorschriften erheblich herabgemindert werden, was zum großen Teil in der Form geschieht, daß die Anwendbarkeit der einzelnen heimatrechtlichen Vorschriften an den Wohnsitz oder den Aufenthalt im Heimatlande geknüpft wird, so z. B. Berechtigung der Staatsangehörigen auf den Bezug staatlicher Renten, Benutzung von wissenschaftlichen und künstlerischen Sammlungen des Staates, vor allem das Wahlrecht, andererseits die Verpflichtung zu persönlichen und finanziellen Leistungen an den Staat, wie ehrenamtlichem Gerichts- und Verwaltungsdienst, Steuerleistungen, Militärdienst.

Solche Einschränkungen der Rechtsbeziehung sind aber keineswegs durch allgemeines Völkerrecht vorgeschrieben. Daraus folgt insbesondere, daß der Heimatstaat seine Staatsangehörigen zurückrufen kann, insbesondere zum Militärdienst im Kriegsfall. Er hat das sog. jus avocandi („edictum avocatorium", Rückberufungspatent, Einberufungsorder). Da hiermit aber keineswegs dem Aufenthaltsstaat die völkerrechtliche Verpflichtung auferlegt ist, die Zurückbeförderung zu erleichtern, so ist die völkerrechtliche Bedeutung des jus avocandi zunächst darauf beschränkt, daß der Aufenthaltsstaat den zurückgerufenen Ausländern grundsätzlich die Ausreise nicht versagen darf. Die Staatenpraxis, unterstützt durch die völkerrechtliche

Theorie (Bluntschli, Art. 391, Bonfils-Fauchille Nr. 445, Moore II S. 51) geht aber weiter, indem sie sinngemäß als Konsequenz des jus avocandi die „Staatsfremden" von der Heranziehung zum eigenen Militärdienst ausschließt. Völkerrechtlich ungelöst aber bleiben dabei die Konflikte, welche durch den völkerrechtlich zugelassenen und gar nicht seltenen Tatbestand entstehen, daß infolge der Gegensätzlichkeit des Staatsangehörigkeitsrechtes beider beteiligter Staaten eine im Auslande lebende Person die Staatsangehörigkeit sowohl des Heimatstaates wie des Aufenthaltstaates besitzt (sujet mixte). Diesen Konflikten kann nur durch völkerrechtliche Regelung des Erwerbs und Verlustes der Staatsangehörigkeit begegnet werden, wie dies durch einzelne Staatsverträge, insbesondere die von den Vereinigten Staaten von Amerika mit dem Norddeutschen Bund und den Süddeutschen Staaten 1868 geschlossenen „Naturalization Treaties", geschehen ist (nach dem beteiligten amerikanischen Botschafter „Bancroft-Verträge" genannt).

Die staatsrechtlich begründete Heranziehung der im Ausland wohnenden Staatsangehörigen zu den heimatlichen Steuern und Abgaben ist völkerrechtlich grundsätzlich anerkannt. Aber auch der Aufenthaltsstaat hat unbeschränktes Besteuerungsrecht, wodurch Verhältnisse möglich gemacht sind, welchen nur durch Verträge „zur Vermeidung der Doppelbesteuerung" entgegengetreten werden kann. [Vgl. Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht XXIX, S. 1ff., 41ff.]

Außer Militär- und Finanzpflicht kommen als Heimatpflichten namentlich Schulpflicht, Gerichtsdienst, Anmeldungs- und Auskunftspflicht, Paßzwang in Betracht. Völkerrechtliche Regelungen sind in dieser Hinsicht in Konsular-, Handels-, Schiffahrtsverträgen, sowie in vielen Sonder-

abkommen getroffen, wobei sich das Konsularwesen als wichtigster Zweig völkerrechtlicher Regelung des Fremdenrechtes darstellt. Eine allgemeine kollektive Regelung des Fremdenrechts würde nur im Zusammenhang mit einer Kodifikation des Konsularwesens möglich sein. Wenn hierfür die Staatenwelt reif wäre, so würde der allgemeine dann sich von selbst herstellende Völkerbund alle diese Fragen auf noch weit breitere Basis stellen.

III. Als Gegenstück des (im weiteren Sinn verstandenen) jus avocandi wird von der überlieferten Völkerrechtslehre das jus protectionis behandelt, d. h., das Recht des Staates, für seine Angehörigen gegenüber anderen Staaten einzutreten, sie zu schützen und ihre Interessen zu vertreten.

Völkerrechtlichen Charakters ist dieses Problem nur insofern, als es sich darum handelt, unter welchen Voraussetzungen, in welchen Formen und mit welchem völkerrechtlich vorgesehenem Erfolge ein Staat gegenüber einem anderen Staat für seine Staatsangehörigen einzutreten berechtigt ist. Rein staatsrechtlichen Charakters ist dagegen die Verpflichtung des Staates seinen Staatsangehörigen gegenüber zu dieser „Interzession".

Das wesentliche Moment des positiv geltenden Völkerrechts in dieser Materie ist die grundsätzliche Anerkennung des Rechtes der Staaten auf eine dem Gedanken internationaler Rechts- und Kulturgemeinschaft entsprechende Behandlung ihrer Staatsangehörigen durch jeden anderen Staat.

In diesem Moment liegt ein Dreifaches:

1. Die grundsätzliche Anerkennung der Personalhoheit des Heimatstaates über seine sich im Auslande befindenden Staatsangehörigen.

2. Die Anerkennung der Verpflichtung des Aufenthaltsstaates zur Respektierung der Interessen der Ausländer in seinem Gebiet.

3. Die Anerkennung des Rechtes des Heimatstaates zu tatsächlichem Einschreiten („Interzession").

Über diese abstrakten allgemeinen Grundsätze hinaus haben sich positive allgemeingültige Regeln für die Durchführung des jus protectionis im einzelnen nicht gebildet, weder hinsichtlich der Voraussetzungen, noch wegen des Umfanges, noch bezüglich der Verfahrensformen. Manche Einzelbeziehungen sind in Konsular-, Schiffahrts-, Handelsverträgen, auch in Friedensverträgen geregelt. Doch sind das nur kleinere Abschnitte aus dem ganzen Problem des Fremdenrechts.

Praktisch weit wichtiger ist, wie bei allen Rechtsproblemen, die Tatsache der freiwilligen und loyalen Handhabung des Fremdenrechts durch die Staaten, die den Konflikten vorbeugende Wirkung des Rechtsgedankens, welcher in dem jus protectionis liegt. Die Kraft dieses Gedankens ist mit der Zeit ohne Zweifel gewachsen. Ihr Ausdruck ist vor allem die gestiegene Bedeutung des Konsularwesens. Nicht nur die Zahl, sondern auch die Wirksamkeit der Konsulate hat sich seit 100 Jahren in geometrischer Progression entwickelt. Darin liegt nur eine Folgeerscheinung der zunehmenden internationalen Bevölkerungsmischung, der wachsenden internationalen Verwebung der Privat- und der Staatsinteressen, des daraus notwendig sich ergebenden Bedürfnisses fortwährender Vermittlung und Verständigung mehr noch im Kleinen als im Großen.

Damit ist die ältere Vorstellung überholt, welche das jus protectionis als ein Inventarstück der hohen Politik betrachtete, das nur ausnahmsweise Verwendung finde und an welches man nicht gerne rühre, weil es das gute Einvernehmen der Staaten gefährde. Diese Vorstellung trifft zu

für die von der Diplomatie in der Tat ungern und selten geführten großen Aktionen zum Schutz der Staatsangehörigen, nicht aber für die Realität des das internationale Leben ganz durchdringenden modernen Fremdenrechtes, welches im Niveau der Konsularorganisation liegt.

IV. Jeder Staatsangehörige hat das Recht des Aufenthaltes im Gebiet seines Staates. Das ist die elementare staatsrechtliche Folge der Staatsangehörigkeit. Ausweisung eigener Staatsangehöriger, obwohl öfter vorgekommen (meist mit einem Spezialgesetz verbunden, welches den Verlust der Staatsangehörigkeit, als „Expatriierung" ausspricht), ist Versündigung gegen den Sinn des Staates. Sie ist zugleich Versündigung am Sinn der Völkerrechtsgemeinschaft. Das mindeste, was aus dem Prinzip des Völkerrechtes folgt, ist die von Bluntschli (Völkerrecht § 368) folgendermaßen formulierte sogenannte Aufnahmepflicht: „Jeder Staat ist verpflichtet, seine Angehörigen wieder in seinem Lande aufzunehmen, wenn sie von anderen Staaten aus öffentlichrechtlichen Gründen heimgewiesen oder zugeschoben werden und kein Staat berechtigt, seine Sträflinge einem unbeteiligten Staate ohne dessen Erlaubnis zuzuschieben". Damit ist die „Verbannung" (zu unterscheiden von der „Deportation" d. h. der Verschickung innerhalb des eigenen Staatsgebietes), d. h. die Versagung des Aufenthaltes auf dem heimatlichen Boden, völkerrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen. Aber der Grundsatz ist nicht zwingendes, sondern abänderbares Recht. Die Staaten können durch ausdrücklichen und stillschweigenden Konsens im Einzelfall anders bestimmen. Über die technische und verwaltungsrechtliche Behandlung des Abschubes, Durchschubes, der Übernahme und der Zurücknahme von Staatsangehörigen, aber auch von Staatlosen pflegen Verträge geschlossen zu werden.

V. Das Gegenstück zu der Aufnahmepflicht gegenüber den eigenen Staatsangehörigen ist das Ausweisungsrecht gegenüber Ausländern, d. h. den Angehörigen anderer Staaten und Staatlosen. Die in dem alten Territorialitätsprinzip wurzelnde Fremdenausweisung ist durch die Entwicklung der internationalen Verkehrs- und sonstigen Kulturverhältnisse zu einer nur ausnahmsweise ausgeübten und gemäß allgemeiner Rechtspraxis nur mit besonderer Begründung auszuübenden Maßnahme abgeschwächt. Während Heffter-Geffcken, § 62, noch sagt: „In bezug auf Fremde, welche ein anderes Staatsgebiet betreten, hängt es zumindest von der dortigen Staatsgewalt ab, ob und wie lange ihnen Aufenthalt gestattet werden soll; nur die gänzliche Ausschließung einer Nation oder die Zurückweisung Einzelner ohne allen Grund oder in kränkender Form würden in der europäischen Staatengesellschaft (sic) als Beleidigung aufzufassen sein", beschränkt Liszt, S. 108, das Ausweisungsrecht auf „Personen, die für Sicherheit und Ordnung im Innern wie nach außen gefährlich werden können (lästige Fremde, undesirable strangers)." Gegenüber ehemaligen eigenen Staatsangehörigen, welche ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, ohne eine andere zu erwerben, läßt die jetzt in Theorie und Praxis herrschende Auffassung kein Ausweisungsrecht zu, nimmt vielmehr Aufnahmepflicht an, welche vielfach durch sog. Repatriierungsverträge vereinbart ist.

VI. Die Folge der von jedem einzelnen Staat selbständig und ohne Rücksicht auf andere Staaten geübten Regelung des Erwerbes und Verlustes seiner Staatsangehörigkeit sind die beiden Übelstände: einerseits der mehrfachen Staatsangehörigkeit einer Person, die dann „sujet mixte" heißt, andererseits des Mangels jeder Staatsangehörigkeit bei

Personen, die dann Staatlose, Heimatlose (Apoliden — von ἀπολίτης —, französisch apolides) heißen.

Doppelte Staatsangehörigkeit tritt insbesondere dann ein, wenn ein Kind auf einem Gebiet (z. B. in England) geboren wird, auf welchem für die Erwerbung der Staatsangehörigkeit das jus soli gilt, d. h. alle dort geborenen Personen die dortige Staatsangehörigkeit erwerben, während die Eltern Staatsangehörige eines Staates (z. B. Deutschlands, Frankreichs) sind, dessen Staatsangehörigkeit durch Abstammung (jus sanguinis) erworben wird.

Staatlosigkeit liegt insbesondere dann vor, wenn eine Person nach dem Rechte des Staates, welchem sie angehört, die Staatsangehörigkeit verliert (z. B. durch Entlassung, nach österreichischem Recht durch Auswanderung, nach der bis 1913 geltenden deutschen Gesetzgebung durch zehnjährigen Aufenthalt im Ausland), ohne vorher oder gleichzeitig eine andere zu erwerben.

Im letzteren Fall fehlt der Tatbestand sowohl für jus avocandi als für jus protectionis. Im ersteren Fall besteht ein Konflikt, welcher verschieden liegt, je nachdem eine der bestehenden Staatsangehörigkeiten diejenige des Aufenthaltsstaates ist, oder nur mehrere andere Staatsangehörigkeiten bestehen. Im ersteren Fall liegt der Konflikt schwerer als im zweiten Fall, weil ein Staat sich nicht gefallen lassen kann, daß seine im Lande lebenden Staatsangehörigen von einem fremden Staate protegiert oder avoziert werden. Hier gibt die Praxis der die Personalhoheit unterstützenden Territorialhoheit den Vorrang. Wenn mehrere andere Staaten gegenüber dem (nicht durch Staatsangehörigkeit beteiligten) Aufenthaltsstaat konkurrieren, so hat der Aufenthaltsstaat freie Hand, und an die Stelle der Völkerrechtsfrage tritt die politische Frage.

§ 7. Gebietsbereiche.

I. Der neuerdings öfter auf das „Staatsterritorium" beschränkte Begriff „Gebiet" ist mehrdeutig. Von seiner abstrakten und bildlichen Erweiterung abgesehen, ist sein Sinn in den Anwendungen „Landgebiet", „Wassergebiet", „Luftgebiet" mit dem Wort „Staatsgebiet" nicht ohne weiters auf einen Nenner zu bringen.

Es empfiehlt sich, nicht von dem Wort Gebiet, sondern von dem Ausdruck „Gebietsbereich" auszugehen, welcher der Problemstellung und der historischen Entwicklung des Problems sowie der politischen Wirklichkeit besser entspricht, als Gebiet.

Die in Rede stehenden Probleme treten praktisch in der Form auf, daß jeder Staat fragt: Wie weit geht mein Gebietsbereich? zu Lande, zu Wasser und in der Luft?

Der objektiv völkerrechtliche Ausgangspunkt für die Problemstellung liegt dagegen in der dem Bestand und Anspruch der einzelnen Staaten übergeordneten Frage: Wie ist völkerrechtlich die Rechtslage der Raumgebiete geordnet, welche man als Land-, Wasser-, Luftgebiet (im abstrakten Sinne) bezeichnet?

Die geschichtliche Entwicklung hat sich im Widerspiel der beiden angegebenen Bezugsrichtungen vollzogen, indem die Tendenz der einzelnen Staaten auf restlose Verteilung aller Gebietsbereiche mehr und mehr zurückgedrängt und ausgeglichen wurde durch den völkerrechtlichen Gedanken, daß das solidarische Interesse aller Staaten, oder einer Gruppe von Staaten, die internationale Sozialisierung insbesondere von Wasserflächen, Wasserläufen, Luftraum, teilweise auch von Landgebieten fordert.

II. Man kann bezüglich der völkerrechtlichen Lage der Gebietsbereiche zweierlei Unterscheidung machen:

a) gemäß der physikalischen Verschiedenheit der Gebietsbereiche: 1. Land, 2. Wasser, 3. Luft;

b) gemäß der Verschiedenheit der rechtlichen Behandlung: 1. Rechtlosigkeit, 2. uneingeschränkte staatliche Rechtsmacht, 3. eingeschränkte staatliche Rechtsmacht, 4. Neutralisierung, 5. Internationalisierung.

III. Das Landgebiet als konkreter Begriff, d. h. die Gesamtheit des festen Landes des Erdballs, ist nach völkerrechtlicher Betrachtung teils staatloses teils staatliches Gebiet.

Das Schulbeispiel des staatlosen Gebietes bilden die Polargebiete, auf welche kein Staat die Hand gelegt hat. Sie sind rechtlos.

Die Voraussetzung und Bedingung des staatlichen Gebietes bildet das Bestehen örtlich festgelegter Landesgrenzen.

Daß Unsicherheit und Streit über den Verlauf der Landesgrenzen auf dem festen Lande vorkommt, muß hier außer Betracht bleiben. Dagegen bedarf die generelle Frage der Landesgrenze an den Seeküsten schärfere Beleuchtung. Schon die Erscheinungen von Ebbe und Flut und sonstiger Wechsel der Bespülungsgrenze fordern eine Regelung. Außerdem stellen Wattenmeere, Sandbänke, Meereseinbrüche besondere Probleme. Die Flüssigkeit des Wassers an und für sich ferner begründet ein Problem, welches in erweiterter Gestalt als die Frage des Küstenmeeres (Territorialmeer, mer cotière, früher mare proximum) vielumstritten ist. Der mit diesem Namen die Küste begleitende Meeresstreifen, welcher nach herrschender Praxis und Lehre 3 Seemeilen beträgt (= je 5,556 km, also rund $5\frac{1}{2}$ km, wobei 60 Seemeilen auf den Äquatorial-

grad gerechnet sind), ist nach älterer Ansicht „bespültes Territorium", „territoire maritime", nach jetzt herrschender Auffassung ein Teil der See, welcher grundsätzlich sich in derselben Rechtslage befindet, wie die hohe See und nur durch bestimmte sich auf diesen Wasserstreifen beziehende Rechte und Pflichten des Uferstaates ausgezeichnet ist.

IV. Auf das so begrenzte Staatsgebiet bezieht sich der Begriff der Territorialhoheit, deren historische Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung im heutigen Völkerrecht bereits dargelegt ist.

Hier ist zunächst noch auf den gleichfalls bereits berührten Begriff der Exterritorialität einzugehen.

„Souveräne und deren Gesandte" werden nach alter diplomatischer Praxis, wenn sie sich in einem fremden Staatsgebiet befinden, der Gerichts- und Exekutivgewalt des Aufenthaltsstaates nicht unterworfen. Man hat dafür die Formel geprägt, daß sie behandelt werden, als ob sie sich außerhalb des Gebietes des Aufenthaltsstaates (extra territorium) befänden. Diese Formel ist falsch. Die darin ausgesprochene Fiktion entspricht nicht den für die sog. Exterritorialität geltenden Grundsätzen. Weit entfernt davon, daß die Anwesenheit der exterritorialen Würdenträger vom Aufenthaltsstaat rechtlich ignoriert wird, auferlegt sie vielmehr nach anerkanntem Völkerrecht dem Aufenthaltsstaat besondere Verantwortung und Rücksicht.

Die Exterritorialität bedeutet nur, daß die Exterritorialen grundsätzlich der Zuständigkeit der Zivil- und Strafgerichte des Aufenthaltsstaates sowie jedem Eingriff in ihre persönliche Freiheit (also auch dem Vernehmungszwang) entzogen sind. Bis zu einem gewissen Grade sind sie außerdem der Besteuerung entzogen. Andere Privilegien sind bestritten und wechseln nach Ort und Zeit.

Man behandelt vielfach die Privilegien der Exterritorialen als Einschränkungen der Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates. Einfacher und richtiger aber ist es, jene Privilegien als völkerrechtliche Begrenzungen der Personalhoheit aufzufassen.

Der Begriff der persönlichen Exterritorialität wird heute auf alle diejenigen Fälle angewendet, in denen Personen in fremdem Staatsgebiet kraft Vertrages oder Gewohnheitsrechtes dem „Zugriff" der Landesbehörden in irgendwelchem Maße entzogen sind, und man hat die Anwendung des Grundgedankens der alten Exterritorialität, welcher auf der Annahme der stillschweigenden Gewährung sicheren Geleites beruht, dahin erweitert, daß alle Personen, welche in staatsdienstlicher Eigenschaft auf dem Gebiet eines fremden Staates zugelassen sind, völkerrechtlich dasjenige Maß von Exemtion von der Amtsgewalt der Behörden genießen, welches erforderlich ist, um ihnen die ungehinderte Ausübung ihrer Diensttätigkeit zu gewährleisten. Diesem Grundgedanken entspricht die durch Einzel- und Kollektiv-Verträge zahlreichen internationalen Kommissionen und Beamten, Schiedsrichtern und Richtern verbürgte Exemtion. Aber auch ohne vertragsmäßige Zusicherung wird die Exemtion Zivil- und Militärbediensteten, namentlich im Grenz- und Hafenverkehr, praktisch zugestanden. Berühmt ist die Anwendung des Prinzipes durch den Fürsten Bismarck, als dieser im April 1887 die Freilassung des französischen Polizeikommissars Schnäbele verfügte, welcher dienstlich über die Grenze gekommen, wegen in Elsaß-Lothringen verübter Spionage verhaftet war.

Auch die Exemtion der Europäer in der Türkei und in anderen Ländern, wo die sog. Kapitulationen (Verträge mit der Türkei, wodurch die Europäer unter ihr Heimatrecht und die Gerichtsbarkeit ihrer Konsule gestellt waren) und

demgemäß europäische Konsulargerichtsbarkeit ausgeübt wurde, bezeichnete man öfter als Exterritorialität.

Endlich spricht man von „realer Exterritorialität", wenn Grundstücke, Gebäude, Schiffe, Eisenbahnwagen von der Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt des Staates, in dem sie sich befinden, ausgeschlossen sind. Gesandtschafts- und Konsulargebäude genießen dieses Privileg an einzelnen Plätzen (nirgends in Europa) auf Grund überlieferter Rechtsübung. In diesen Fällen liegt eine wahre Beschränkung der Territorialhoheit vor.

Der den Gebäuden, Kanzleien und Equipagen der Diplomaten, teilweise auch der Konsuln, gewohnheitsmäßig gewährte Schutz entspricht nicht dem Begriff der Exterritorialität, sondern den Begriffen der „Unverletzlichkeit", dem „diplomatischen Charakter", der „sakrosankten" Stellung, womit die Rücksicht bezeichnet wird, welche aus dem Gesichtspunkt gesteigerter staatlicher Gastfreundschaft und gemäß internationalem solidarischen Interesse allen diplomatischen Stellen gewährt und erwartet wird. Die Rücksicht auf den „Depeschensack", die „Kuriertasche", die in der Praxis weit erstreckten „Grenzempfehlungen" und die „großen Pässe" der Diplomaten stellen nur eine graduell geminderte Gewährung der gleichen Rücksicht dar.

Eine wirkliche reale Exterritorialität wohnt den Kriegsschiffen bei, welche als „forteresses flottantes", auch wenn sie in fremde Häfen einlaufen oder im Küstenmeer ankern, Gebiet ihres Heimatstaates bleiben.

Andere Schiffe sind zwar auf hoher See (und bei der Passage durch das Küstenmeer) „territoire flottant" ihres Heimatstaates, aber verlieren diesen Charakter sobald sie in fremdes Küstenmeer einlaufen.

Den Kriegsschiffen gleichgestellt sind Schiffe, welche regierende Staatshäupter an Bord haben.

V. Als einzige wahre, d. h. territoriale Beschränkungen der staatlichen Territorialhoheit wurden im Vorstehenden die Fälle der realen „Exterritorialität" im Gegensatz zu den Fällen der persönlichen Exterritorialität bezeichnet.

Es gibt aber noch zwei andere Gruppen von völkerrechtlichen Beschränkungen der Staatshoheit, welche als wahre territoriale Beschränkungen in Betracht kommen, und welche deswegen hier zu behandeln sind, obwohl sie nur teilweise wirklich hierher gehören:

1. Staatsservituten.

Durch Staatsverträge sind die Staaten vielfach Beschränkungen der normalen Ausübung der Hoheitsrechte unterworfen in Gestalt der Verpflichtung a) entweder auf ihrem Territorium die Ausübung von Hoheitsrechten durch einen anderen Staat zu dulden, oder b) die Ausübung von Hoheitsrechten ihrerseits zu unterlassen.

Beispiele zu a): bis 1866 die Truppendurchzugsberechtigung Preußens in bezug auf das hannoversche Gebiet behufs Verbindung zwischen den westlichen und östlichen Provinzen Preußens, bis 1904 die Fischereigerechtsame Frankreichs an der Küste von Neufundland.

Beispiele zu b): die 1856 begründete Belastung der Aalandsinseln mit dem Befestigungsverbot, das 1867 begründete Befestigungsverbot für Luxemburg.

Man bezeichnet diese Rechtsverhältnisse, nach dem Vorbild der privatrechtlichen Servituten, als Staatsservituten. Als Vorbild sind die sog. irregulären Personalservituten des Pandektenrechtes zu betrachten (Dernburg, Pandekten 6. Aufl. 1900 I^2, S. 250 u. f.). Aber der Vergleich ist nicht nur ohne Wert, sondern irreführend. Denn die Staatsservituten sind eine jede einzeln und auf Grund der besonderen Umstände ihrer Entstehung völkerrechtlich zu würdigen, ohne daß sie etwas anderes gemeinsam haben,

als die Belastung der Staatshoheit in territorialer Hinsicht. Nur wenn man dies festhält, ist der Ausdruck unschädlich. Insbesondere muß im Auge behalten werden, daß die Belastung keineswegs immer oder auch nur regelmäßig oder gar präsumtiv dinglich ist (Liszt S. 70). Die Unterscheidung dinglicher Belastung des Staatsterritoriums und obligatorischer Belastung des Staates ist bei Einräumung von Kabelstationen und Kohlenstationen von Bedeutung. In jedem Fall muß man übrigens, solange die Belastung wirkt (also auch bei der nur obligatorischen), eine territoriale Beschränkung der Staatshoheit annehmen.

2. Gebietsneutralisierungen.

Diese sind scharf zu unterscheiden von den Tatbeständen der Neutralität und der dauernden Neutralisierung von Staaten. Die Neutralität eines Staates ändert nichts an seiner Territorialhoheit. Der neutrale Staat braucht sich im Kriege genau so viel und so wenig eine Gebietsverletzung, d. h. die Benutzung seines Gebietes durch die bewaffnete Macht eines anderen Staates, gefallen zu lassen wie im Frieden. Wenn im Frieden gegen diesen Grundsatz verstoßen wird, insbesondere durch Einmarsch oder Durchmarsch von Truppen, so nennt jedermann dies Gebietsverletzung oder Verletzung der Territorialhoheit oder Souveränitätsverletzung oder ähnlich. Geschieht das gleiche im Kriege gegenüber einem neutralen Staat, so wird anstatt dessen gerne gesagt „Neutralitätsverletzung", ein Wort, welches sowohl die Erleidung als die Begehung neutralitätswidrigen Verhaltens bezeichnet und eine erhebliche Mannigfaltigkeit von Tatbeständen umfaßt, also in keinem Sinn eine schärfere Charakterisierung des Vorganges gibt, als das Wort Gebietsverletzung. Es liegt hier eine Gedankenlosigkeit in dem Wort Neutralitätsverletzung, welche im Interesse klarer Behandlung vermieden werden sollte. Entweder die

Gebietsverletzung ist im Sinn einer gegen den betroffenen Staat gerichteten kriegerischen Handlung begangen, dann ist sie Kriegseröffnung oder Reaktion gegen eine solche. Kriegseröffnung und Kriegführung als Neutralitätsverletzung zu bezeichnen, ist aber absurd. Der neutrale Staat, welcher in den Krieg eintritt, verletzt nicht die Neutralität, sondern gibt sie auf. Der kriegführende Staat, welcher einem bis dahin neutralen Staat den Krieg erklärt (oder ohne Kriegserklärung den Krieg eröffnet), kann nach Lage des neuesten Völkerrechts (Völkerbundstatut) rechtswidrig handeln. Aber auch sein Verhalten wird dann nicht durch den Ausdruck Neutralitätsverletzung charakterisiert.

Wenn aber die Gebietsverletzung gegenüber einem neutralen Staat von einem kriegführenden Staat nicht als kriegerische Handlung, sondern entweder infolge Irrtums oder sonstiger Fahrlässigkeit, oder auf dem Rückzug als Rettungsmaßnahme, oder als Durchmarsch behufs Angriffes auf den Feind in dessen eigenem Lande begangen wird, so liegt im wesentlichen kein anderer Tatbestand vor, als wenn im allseitigen tiefsten Frieden es einem Militärstaat beikäme, Manöverübungen auf das Gebiet eines Nachbarstaates zu erstrecken, oder dort Schießübungen vorzunehmen. Es liegt dann Kränkung der Staatshoheit durch Gebietsverletzung vor, welche man Neutralitätsverletzung nur in der bedeutungslosen Beziehung nennen kann, daß sie gegen einen neutralen Staat gerichtet ist. Der verletzte Staat kann durch Internierung und Entwaffnung der übergetretenen Truppen reagieren, und muß nach geltender Auffassung dies tun, um sich nicht dem Vorwurf und den Konsequenzen einer Verletzung seiner Neutralitätspflichten gegenüber der anderen Partei auszusetzen. Er kann auch den Einmarsch gewaltsam abwehren, mit oder ohne Kriegseröffnung. Dies alles ändert aber nichts daran, daß die zu

dieser Entwicklung Anlaß gebende Handlung durch den Begriff der Gebietsverletzung und nicht durch den Begriff Neutralitätsverletzung gekennzeichnet wird.

Anders verhält es sich mit der dauernden Neutralisierung (oder Neutralisation) von Staaten, ein Begriff, welcher sich im 19. Jahrhundert in der Hauptsache an die Verträge vom 19. April 1839 über Belgiens Neutralisierung (s. Niemeyer, Belgiens Neutralitätsrecht, 1917) herausgebildet hat. Die sog. Neutralisierung der Schweiz (richtiger: Anerkennung des von der Schweiz selbst proklamierten Grundsatzes seiner dauernden Neutralität) durch die Erklärung der Großmächte vom 20. November 1815 und der Vertrag der Großmächte mit Luxemburg vom 11. Mai 1867, in welchem vereinbart wurde: „Le Grand-Duché de Luxembourg formera désormais un Etat perpétuellement neutre. Il sera obtenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats", sind politische Akte, welchen gemeinsam ist, daß ein kleiner Staat mit einer Gruppe mächtiger Staaten vereinbart, an keinem Krieg teilnehmen zu wollen, und nicht in einen Krieg hereingezogen werden zu sollen. Darin liegt weder eine Beschränkung noch (wie man öfter annimmt) eine Steigerung der Territorialhoheit, vielmehr eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit des neutralisierten Staates verbunden mit Befriedung. Das Wesen des Vorgangs liegt in derselben Linie wie die Einschränkung der Handlungsfähigkeit unter gleichzeitiger Befriedung, welche sich die Völkerbundstaaten auferlegen oder doch nach dem echten Grundgedanken des Völkerbundes auferlegen sollten.

Die dauernde Neutralisierung der Staaten gehört also nicht in die Lehre vom Landgebiet, sondern in die Lehre von der Handlungsfähigkeit der Staaten.

Der Ausdruck Neutralisierung wird aber endlich in der Praxis und in der wissenschaftlichen Literatur auf „Gebietsteile" (Wassergebiete und Landgebiete) angewendet, um damit eine Reihe von untereinander sehr verschiedener völkerrechtlicher Tatbestände zusammenzufassen.

Diese Gebietsneutralisierungen sind nicht territoriale Beschränkungen.

Die bekanntesten Landgebietsfälle sind die ehemals sardinischen Gebiete von Chablais und Falcigny (Sardinien), welche 1815 in den Wiener Kongreßakten dem Gebiet der neutralen Schweiz gleichgestellt wurden, und die Jonischen Inseln (Griechenland), welchen 1863 und 1864 die „avantages d'une neutralité perpétuelle" gegeben wurden.

Als neutralisierte Wassergebiete sind (teils nach geltenden, teils nach überholtem Recht) zu nennen: die internationalen Ströme (besonders Donau, Kongo, Niger), die internationalen Kanäle (besonders Suezkanal und Panamakanal), bestimmte Meerengen (Bosporus, Dardanellen, Magelhaensstraße). In der Vergangenheit hat die Neutralisierung der Ostsee lange eine große Rolle gespielt, worüber F. Perels, Das internationale öffentliche Seerecht, 1903, S. 160 ff., Auskunft gibt. Im einzelnen ist und war die Rechtslage dieser neutralisierten Gewässer sehr verschieden. Hier ist nur soviel zu sagen, daß, soweit jene Ströme, Kanäle, Meerengen innerhalb der Landesgrenzen eines Staates liegen, es sich um eine echte territoriale Beschränkung der Gebietshoheit handelt, wenn bestimmt ist, daß der Staat eine Benutzung seiner Gewässer dulden muß, welche er nach allgemeinem Völkerrecht nicht zu leiden brauchte, oder wenn andererseits ihm irgendwelches Verhalten in bezug auf diese Gewässer verboten oder vorgeschrieben ist, in welchem er sonst ungebunden wäre.

VI. Für die Wassergebiete gilt hinsichtlich ihrer gesamten völkerrechtlichen Behandlung folgende Unterscheidung:

1. Binnengewässer, von den Quellen, Bächen, Nebenflüssen, Teichen bis zu den in ihrem ganzen schiffbaren Verlauf demselben Staatsgebiet angehörenden Hauptflüssen und den größten Landseen, wenn ihre Ufer in einem einzigen Staatsgebiet liegen, sind der uneingeschränkten Rechtsmacht des Staates unterworfen und stehen dem normalen Landgebiet gleich. Für die Binnenseen mit mehreren Uferstaaten (Bodensee, Genfer See) gibt es keine allgemeinen Grundsätze sondern nur Vertragsrecht.

2. Länderverbindende (sog. internationale) Ströme, wie seit alters Donau, Rhein, früher der Po, dann Kongo und Niger, neuerdings wieder die Elbe, unterliegen dem Grundsatz der Internationalisierung, d. h. freier Verkehrsübung aller Staaten. Die Durchführung dieses Grundsatzes ist der vertraglichen Regelung der Uferstaaten unterworfen, kann aber, da die Internationalisierung nicht nur die Uferstaaten angeht, durch Kollektivverträge geschehen, an denen auch andere Staaten beteiligt sind.

Das Maß der aus diesen Grundsätzen sich ergebenden territorialen Beschränkung der Rechtsmacht des einzelnen Uferstaates steht nicht allgemein fest, sondern ist für die einzelnen Ströme verschieden.

3. Meerverbindende (sog. internationale) Kanäle sind durch Kollektivverträge teilweise dem internationalen Verkehr geöffnet worden, der Suezkanal durch den Vertrag von Konstantinopel vom 29. Okt. 1888, nach dem Muster des englisch-amerikanischen (niemals praktisch gewordenen, auf das damalige Projekt des Panamakanals sich beziehenden) Clayton-Bulwer-Vertrages vom 19. April 1850. Die Rechtsgeschichte des Panama-Kanals (s. Liszt § 27 IV 2)

verbietet die Feststellung, daß für die meerverbindenden Kanäle allgemeine Grundsätze gelten.

4. Innerhalb der Gesamtheit des Seegebietes unterscheidet man in einer an die Schriften des Hugo Grotius (Mare liberum 1609) und des John Selden (Mare clausum 1635) anknüpfenden Terminologie die freie See und geschlossene Meeresteile. Über Geschichte und Sinn der völkerrechtlichen Lage der „hohen See", wie man oft anstatt „freie See" sagt, sowie über deren nach heutiger Auffassung bis an die Küsten selbst heranreichende Erstreckung, und über die staatsvertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regeln für die Benutzung der hohen See ist bereits gesprochen worden. Es gibt aber besondere Meeresteile, welche weder mare liberum noch mare clausum sind.

Über diese besonderen Meeresteile ist folgendes zu bemerken:

Problematisch, nicht durch generelle Völkerrechtssätze geregelt, ist die Lage einerseits der Baien und Buchten, Golfe, andererseits der Meerengen und Sunde. Der Grund für diesen Rechtszustand liegt in der tatsächlichen Vielgestaltigkeit der Küstenentwicklung, welche es unmöglich macht, allgemeine Tatbestandsmerkmale für „Bai", „Bucht", „Golf", „Meerenge", „Sund" aufzustellen. Zu der rein linienmäßigen Mannigfaltigkeit der Küstenentwicklung kommt die Verschiedenheit der Befahrbarkeit und sonstiger nautischer Benutzbarkeit der Gewässer, zufolge der Tiefen- und Strömungs-, auch der Wärmeverhältnisse, endlich die Verschiedenheit der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse der beteiligten Landgebiete. Die besondere Behandlung, welche England für die großen Meeresteile gefordert und teilweise durchgesetzt hat, welche zwischen den weit vorstoßenden Landspitzen Englands liegen und „King's chambers" genannt werden, der „Sund-

zoll", welchen bis 1857 Dänemark für die Passierung des Sundes erhob, die besondere und seit 100 Jahren immer wieder geänderte Behandlung des Bosporus und der Dardanellen, die Sonderbehandlung, welche in Ausführung des Versailler Vertrages von 1919 die Gewässer von Flensburg und Sylt erfahren haben, bilden die bekanntesten und lehrreichsten Belege für das Gesagte. Daß nicht nur eigentliche Häfen, sondern auch natürlichgeschützte Wassergebiete, wie Flußmündungen, Haffe, Förden, Wattenmeere, welche als „Eigengewässer" oder „nationale Gewässer" („eaux nationales") oder als „geschlossene Gewässer" (mare clausum im engsten Sinne) bezeichnet werden, den Binnengewässern gleichstehen, also der territorialen Staatshoheit unterliegen, ist eine unbezweifelte Maxime. Aber ob und wie sie für die einzelnen Fälle anzuwenden ist, richtet sich nach der konkreten Lage, so daß es sich immer um jus singulare handelt.

Von dieser Rechtslage, welche durch den gänzlichen Mangel genereller Vorschriften („Rechtsregeln") gekennzeichnet wird, deren Ersatz durch konkrete rechtliche Ordnung einzelner Fälle (= Privilegium im wissenschaftlichen Sinn) die Lösung für alle übrigen Fälle vermissen läßt, unterscheidet sich durchaus die Frage des Küstenmeeres (mer cotière) in dem besonderen, bereits bezeichneten Sinn. Denn hier besteht keine Meinungsverschiedenheit darüber, daß der die glatte Küstenlinie begleitende Meeresstreifen auf der ganzen Erde gleichmäßig zu behandeln ist. Auch über die Lösungen selbst bestehen praktisch nur in untergeordneten Punkten Zweifel. Alle Fragen lauten für alle Küstenmeere gleich und finden für alle Küstenmeere gleiche Beantwortung. Die wichtigsten dieser Fragen und deren Beantwortung durch die überwiegende Meinung, in die Form von Thesen gekleidet, sind folgende:

Die Grenze zwischen Küstenland und Küstenmeer (die „Landgrenze“ „point de départ“) läuft gemäß dem Wasserstande zur Zeit der niedrigsten Ebbe.

Die Grenze des Küstenmeeres gegen die „hohe See“ (die „Seezone“) läuft in einer Entfernung von drei Seemeilen von der Landgrenze.

Das Küstenmeer steht grundsätzlich der Durchfahrt („droit de passage“) und dem sonstigen „usus innoxius“ der Schiffe aller Staaten offen. Von der Durchfahrt ist die Einfahrt zu unterscheiden. Der Uferstaat kann das Ankern und den Aufenthalt ausländischer Schiffe, etwa zu Manövern von Kriegsschiffen Vermessungen, Tauchungen, Fischen und Jagen, untersagen. Wird der Aufenthalt gestattet, so ist die Rechtslage der Schiffe dieselbe, wie wenn sie sich in einem Hafen des Uferstaates befänden. Kriegsschiffe sind exterritorial, andere Schiffe der Territorialhoheit des Uferstaates unterworfen.

Der Uferstaat hat die Schiffahrts-, Sanitäts-, Fischerei-, Jagd-, Zollpolizei, sowohl im Sinne der Anordnung von Einrichtungen und Vorschriften, als im Sinne der Überwachung und Exekution, also auch eine entsprechende Gerichtszuständigkeit. Dazu gehören Signalordnung, Lotsenzwang, Seezeichen, Hilfeleistung, Kabelschutz. Für die Gerichtsbarkeit über Seeunfälle ist die Zuständigkeit des Uferstaates in der englischen Territorial waters jurisdiction act vom 16. Aug. 1878 (14/42 Vict. c. 73) und in dem deutschen Reichsgesetz vom 27. Juli 1877 (RGBl. S. 549) in Anspruch genommen.

Der Uferstaat hat andererseits die Verpflichtung, das Betonnungs-, Beleuchtungs-, Baggerwesens dem internationalen Bedürfnis gemäß wahrzunehmen.

Daß, wie im gesamten Gebiet des Völkerrechts, auch hier trotz der vorhin hervorgehobenen relativen Einheitlichkeit der

Lehre die Entwicklung beständig fließt und eine stete Spannung zwischen Macht und Recht, Regel und Ausnahme vorhanden ist, sei illustriert durch den Hinweis auf Entwicklung und Differenzierung der „Dreimeilenzone", wie in der Praxis meist statt „Küstenmeer" gesagt wird. Diese heute von jedem Seemann geläufig angewendete und vermeintlich allgemeingültige Grenzbestimmung entstammt erst dem 19. Jahrhundert. Sie wurde freilich z. B. 1763 in dem Pariser Frieden, Art. 5, bestimmt. In demselben Vertrage, Art. 15, werden aber in anderer Hinsicht 15 Meilen (von der französischen Küste an) festgesetzt. Wechselnd mit diesen Erstreckungen werden auch 60 und 100 Meilen, oder zwei Tagereisen oder die Sichtweite, oder die Hörweite angegeben, bis nach der Formel des Bynkershoek (De dominio maris 1737) die Formel der Kanonenschußweite überwog (potestatem terrae finiri, ubi finitur armorum vis). Diese Weite ist bis in die jüngste Zeit nicht nur von Italienern und Franzosen, sondern auch von Bluntschli (§ 302) und Perels (S. 22) vertreten worden. Staatsverträge haben für bestimmte Angelegenheiten (Fischerei, Zollkontrolle, Polizei) 6 oder 10 oder 12 Seemeilen festgesetzt. Die skandinavischen Staaten haben stets eine Zone von 4 Seemeilen beansprucht. Das Institut de droit international hat 1894 die Sechsmeilengrenze empfohlen, zugleich aber für neutrale Staaten das Recht gefordert, ihr Küstenmeer insoweit bis auf Kanonenschußweite zu erstrecken, als sie für dieses Gebiet Kriegshandlungen verbieten dürften. Die neueste Entwicklung der Technik hat die Voraussetzungen der Lehre überholt.

VII. Für das Luftgebiet hat man, im Anfangsstadium der Eroberung der Luft, zunächst die Analogie des Seegebietes anwenden zu können geglaubt, wobei die technische Ähnlichkeit der Luftschiffahrt mit der Seeschiffahrt eine Rolle spielte.

Man hat dann die Ungereimtheit dieser Behandlung anerkannt. Die Materie wird jetzt durch die in Art. 313—20 des Versailler Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 vorgesehene Luftrechtskonvention bestimmt, welche am 13. Oktober 1919 in Paris von 27 Staaten, darunter die Vereinigten Staaten von Amerika, England, Frankreich, Japan, Italien, unterzeichnet ist (Text in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. XXIX S. 104 ff.) und in welcher folgende Grundsätze aufgestellt sind:

1. Jeder Staat hat die völlige und ausschließliche Souveränität über den Luftraum oberhalb seines Landgebietes und seines Küstenmeeres.

2. Jeder Staat ist verpflichtet, in Friedenszeiten den Luftschiffen anderer Staaten freien Verkehr in seinem Luftgebiet einzuräumen, ausgenommen bestimmte von ihm bekanntzugebende Zonen, für welche im militärischen Interesse oder im Interesse der öffentlichen Ordnung das Überfliegen verboten ist.

Daß diese Konvention, wenn sie durch alle Signatarstaaten ratifiziert sein wird, den Anfang einer weiteren Entwicklung bilden wird, ist mit Sicherheit zu erwarten.

Fünftes Kapitel.

Der völkerrechtliche Verkehr.

§ 1. Organe.

I. Während gemäß dem früheren d. h. dem etwa vor 1874 liegenden Zustand des Staatenlebens nur *Staatsorgane* für den Verkehr der Staaten in Betracht kamen, gibt es heute außerdem *internationale Organe*.

Die ersteren, deren bekannter Hauptfall die ständigen Gesandtschaften sind, dienen dem Austausch von Nachrichten,

Verhandlungen, Willenserklärungen, oder der Vermittlung in Angelegenheiten der Staatsangehörigen, wie sie den Konsulaten obliegt.

Die internationalen Organe dienen teils der Verwaltung gemeinschaftlicher Angelegenheiten, wie das Bureau des Weltpostvereins in Bern, teils der Vermittlung in Streitfällen, wie die Haager Schiedsgerichte und Untersuchungskommissionen (1899, 1907), teils der Rechtsprechung, wie der seit 15. Februar 1922 bestehende internationale Gerichtshof in Haag. Endlich kommen auch Organe der internationalen Regierungs- und Exekutivmacht in Betracht, als welche z. B. 1913 die Botschafter-Reunion in London (Schaffung Albaniens), 1920 der Oberste Rat in Paris, 1921 der Rat des Völkerbundes in Genf aufgetreten sind, nicht ohne Anknüpfungsvorgänge. Solche sind insbesonders die Heilige Allianz 1815 mit ihren Interventionen gegen die Revolution in Neapel, Piemont, Spanien (1820, 1822, 1823), die Londoner Konferenz der Großmächte 1831 mit der von ihr durchgesetzten Loslösung Belgiens vom Königreich Holland.

Die typischen Organe der Staaten für den regelmäßigen völkerrechtlichen Verkehr sind:

1. Das Staatshaupt.
2. Das Auswärtige Amt.
3. Die Gesandtschaften.
4. Die Konsulate.

Jedes einzelne dieser Organe ist in seinem Aufgabenbereich, in seinen Amtspflichten und Amtsrechten einerseits durch das Staatsrecht seines Staates bestimmt, andererseits durch das Völkerrecht. Man kann dies genauer so ausdrücken: gegenüber ihrem eigenen Staat sind sie staats-

rechtlich gebunden, gegenüber anderen Staaten sind die Voraussetzungen und die Wirkungen ihres Verhaltens völkerrechtlich bestimmt. Möglich und nicht selten vorkommend ist ein Widerstreit zwischen diesen beiden Maßstäben. Das bekannteste und wichtigste Beispiel ist der Abschluß von Staatsverträgen durch das Staatshaupt ohne die nach der Verfassung erforderliche Zustimmung des Parlamentes. Entsprechende Vorgänge kommen aber auch in der Person des Ministers des Auswärtigen, eines Gesandten, auch eines Konsuls vor. Hinsichtlich aller Fälle eines solchen Widerstreites ist in der Praxis und in der Lehre des Völkerrechts der Grundsatz anerkannt, daß die Rechtswirkung aller völkerrechtlichen Willensakte bedingt ist durch die staatsrechtliche Legitimation derjenigen Persönlichkeit, welche als Vertreter des Staates auftritt. Das Staatshaupt verpflichtet durch seine Willensakte nur dann den Staat unbedingt, wenn und soweit ihm die völkerrechtliche Vertretung (Repräsentation) durch die geltende Verfassung unbedingt übertragen ist. Dies kann auch in der Weise geschehen, daß die Verfassung die Zustimmung des Parlamentes staatsrechtlich fordert, aber von der Erfüllung dieser Forderung, die völkerrechtliche Geltung eines ohne die Zustimmung getätigten Aktes nicht abhängen läßt. So ist z. B. Art. 11 Abs. 3 der Bismarckschen Reichsverfassung überwiegend ausgelegt worden. Der Präsident der Vereinigten Staaten dagegen bedarf verfassungsmäßig und deswegen auch völkerrechtlich stets der speziellen Zustimmung des Senates, damit seine Willensakte die Vereinigten Staaten binden.

Selbstverständlich muß eine staatsrechtliche Beschränkung des Vertretungsrechtes offenkundig und zweifellos sein, damit sie der Wirkung eines im Sinn unbeschränkter Verantwortlichkeit vom Staatshaupt abgegebenen Willenserklärung entgegensteht.

Die Legitimation aller dem Staatshaupt nachgeordneten Beamten ist ebenso zu behandeln. Sie ist durch die Verfassung und durch ihre staatsrechtlich bestimmte Stellung bedingt. Außerdem aber bedürfen sie eines — generellen oder speziellen — Auftrages und einer entsprechenden Vollmacht von ihrer Regierung, d. h. im Zweifel von demjenigen Träger der Regierungsrechte, welchem verfassungsmäßig die völkerrechtliche Repräsentativstellung eignet.

II. Wer Staatshaupt ist, bestimmt das Staatsrecht des eigenen Staates. Auch die Entscheidung von Zweifeln, z. B. bei Thronfolgestreitigkeiten, Bürgerkriegen Usurpationen, Revolutionen, ist grundsätzlich eine innere Angelegenheit des Staates.

Die Einmischung in diese Angelegenheiten durch andere Staaten wird als „Intervention" bezeichnet. Wenn solche Intervention geübt wird, so kann darin entweder eine Machthandlung ohne Rechtsvorwand liegen, oder aber die Anmaßung eines Rechtes, welches bald als Selbsthilferecht, bald als „Mandat" (wie die Interventionen der Heiligen Allianz 1821—23), bald als Wahrnehmung internationaler Interessensolidarität konstruiert wird. Die Absetzung und Einsetzung von Monarchen, die von Siegerstaaten durchgesetzte Forderung der Einsetzung einer „provisorischen Staatsvertretung" behufs Abschlusses des Friedens, die Besetzung Ägyptens durch England 1882 sind Beispiele, welche beweisen, daß das tatsächlich geltende Völkerrecht die Intervention zwar normativ nicht zuläßt, aber auch nicht ausschließt. Diesem Rechtszustande entspricht es, daß neuen Staatsformen wie neuen Staatenbildungen die Anerkennung von seiten anderer Staaten „erteilt" und „versagt" wird. Man kann diesen Tatsächlichkeiten gegenüber mit der Konstruktion helfen, daß das Staatsrecht

als solches von der internationalen Anerkennung nicht abhängt, wohl aber die Völkerrechtsbeteiligung des einzelnen Staates, daß ferner Völkerrechtsbeteiligung bedingt ist durch völkerrechtliche Repräsentation und daß es jedem Staate, vollends herrschenden Staatengruppen völkerrechtlich unbenommen ist, das völkerrechtliche commercium eines Staates davon abhängig zu machen, daß der Staat staatsrechtlich seine völkerrechtliche Repräsentation in bestimmter Weise gestalte. Man kann darüber nachlesen: F. v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, 1887, Bd. II, S. 18f. Das Staatenleben spottet hier aber jeder Konstruktion. Das isolierte Staatsrecht ist in der Wirklichkeit ebensowenig vorhanden, wie der isolierte Staat.

III. Das Auswärtige Amt als Gattungsbegriff (in England heißt es Foreign Office, in den Vereinigten Staaten State Department, in Frankreich Ministère des affaires étrangères) ist staatsrechtlich das Ministerium und das Ressort für alle Angelegenheiten, bei welchen ausländische Staaten in Betracht kommen, demgemäß unter anderem die höchste Verwaltungsstelle für den sog. auswärtigen Dienst im besonderen Sinn des Wortes, d. h. für den diplomatischen und für den konsularischen Dienst. Die völkerrechtliche Bedeutung des Auswärtigen Amtes konzentriert sich aber in der persönlichen Stellung des Leiters, welche in der neueren Entwicklung immer mehr diejenige des Staatshauptes zurückgedrängt hat, und zwar in noch stärkerem Maße, als es hinsichtlich der staatsrechtlichen Seite der Fall ist, für welche die konstitutionelle und parlamentarische Entwicklung dem Minister des Äußeren mehr Unabhängigkeit genommen hat, als er nach oben hin gewonnen hat. Völkerrechtlich aber hat die generelle und präsumtive Vertretungsmacht (jus repraesentationis omnimodo)

des Außenministers diejenige des Staatshauptes auch in den Republiken in fortschreitendem Maße zurückgedrängt. Nicht nur der regelmäßige völkerrechtliche Geschäftsverkehr, sondern auch die Verhandlung über die belangreichsten Angelegenheiten der „hohen Politik" und des Völkerrechts liegen heute in den Händen der Außenminister, denen das Auswärtige Amt als Geschäftsapparat dient.

Die seit alters als wichtigstes Arkanum der Auswärtigen Ämter geführte Lehre von den Geschäftsformen, sowie von den Etikette- und Zeremonialvorschriften des diplomatischen Verkehrs (in der Diplomatensprache nach dem Pariser Muster „le protocole", d. h. protocole diplomatique genannt) hat heute von ihrer früheren Bedeutung viel verloren, jedoch nicht soviel wie der Außenstehende leicht meint. Es steckt mancherlei Erbweisheit darin.

IV. Die Gesamtbezeichnung für alle Arten von völkerrechtlichen Vertretern eines Staates im Auslande ist: „Agenten" (agents). Man unterscheidet ständige und nichtständige Agenten. Die ständigen heißen Gesandte (agents diplomatiques). Nichtständige Agenten werden unterschieden in a) solche „mit diplomatischem Charakter", welche die völkerrechtlichen Privilegien ebenso genießen, wie die ständigen, und b) solche ohne diplomatischen Charakter, oft „Kommissarien" genannt. Die Grenze zwischen beiden Arten hat sich neuerdings in Verbindung mit der Häufung des Vorkommens der Kommissarien verwischt. Die Unterscheidung hat ihre Bedeutung in der Hauptsache dadurch verloren, daß die Kommissarien der durch ihre Aufgabe erforderten diplomatischen Privilegien teilhaftig sind.

Der Wiener Kongreß hat durch das sog. Wiener Reglement vom 19. März 1815, der Aachener Kongreß durch das

sog. Aachener Protokoll vom 21. November 1818 folgende Rangordnung der ständigen Gesandten festgesetzt:

1. Botschafter (ambassadeurs), denen die päpstlichen Legaten und Nuntien gleichstehen.
2. Gesandte (envoyés, vollständiger Titel: „envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire"), denen die päpstlichen Internuntien gleichstehen.
3. Ministerresidenten (ministres residents).
4. Geschäftsträger (chargés d'affaires).

Dazu sind tatsächlich später getreten:

5. Generalkonsuln mit diplomatischem Charakter (consuls généraux chargés d'affaires), vor dem Krieg z. B. in Kairo, Budapest.

Die Unterscheidungen in den Ehrenrechten, für welche die Kongresse von Wien und Aachen sich besonders interessierten, sind zu fast völliger Bedeutungslosigkeit zusammengeschrumpft. Von Belang ist, daß die Gesandten der drei ersten Klassen von dem Staatshaupt bei dem Staatshaupt, die übrigen vom Minister bei dem Minister des Äußeren („von Amt zu Amt") beglaubigt werden.

V. Die Einrichtung der Konsulate entstammt historisch der Zeit der Kreuzzüge. [Holtzendorff a. a. O., S. 353: „Die gesteigerten Verkehrsinteressen im Zeitalter der Kreuzzüge und die kolonisatorischen Unternehmungen, welche zur Anlage und Gründung solcher ständigen Handelsfaktoreien führten, die den rechtlichen Zusammenhang mit dem Mutterstaat nicht verlieren sollten."] Die Bezeichnung Konsul hat sich erst später eingebürgert. Zuerst variierten die Benennungen consules, capitanei, juges-consuls; im Norden hießen sie Altermänner.

Heute teilt man die Konsuln ein in:

1. Jurisdiktionskonsuln und Handelskonsuln.

2. Berufskonsuln (consules missi, consuls de carrière) und Wahlkonsuln (consules electi, consuls commerçants).

3. Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln, Konsularagenten.

Dazu ist zu bemerken:

Die Jurisdiktionskonsuln haben die prozessuale Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen über die Angehörigen ihres Staates. Für die deutsche Konsulargerichtsbarkeit ist das Reichsgesetz vom 7. April 1900 maßgebend. Diese Konsularjurisdiktion besteht dort, wo sie seit langem geübt ist, wie im näheren Orient („dans les échelles du Levant"), und wo sie durch Verträge eingeführt ist, namentlich durch die „Kapitulationen", d. h. kapitelweise redigierte Verträge [der älteste 1479 zwischen Venedig und der Pforte, ein anderer zwischen Frankreich und der Pforte 28. Mai 1740 geschlossen]. Die Kompetenz der Jurisdiktionskonsuln ist im einzelnen sehr verschieden geregelt. Die ganze Einrichtung ist im Absterben begriffen und ist insbesondere durch ihre während des Weltkrieges und nachher erfolgte Abschaffung in der Türkei fast zur Bedeutung einer Antiquität herabgedrückt.

Auch die Handelskonsuln haben vielfach richterliche Funktionen in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Nachlaßwesen und Vormundschaft). Damit verbinden sich oft standesamtliche Befugnisse, auch das Recht der Eheschließung (deutsches Reichsgesetz vom 4. Mai 1870) und notarielle Funktionen (Abschluß von Verträgen in notarieller Form). Für diese Kompetenzen sind in erster Linie die Gesetze des Absendestaates maßgebend. Die Anerkennung im Empfangsstaate steht in dessen Belieben. Sie wird durch Übung oder Staatsvertrag gewährt.

Auch sonst ist die völkerrechtliche Stellung der Handelskonsuln in den verschiedenen Ländern sehr verschieden. Die Verpflichtungen, Befugnisse und Aufgaben der Konsuln auch außerhalb der richterlichen, notariellen, standesamtlichen Funktionen sind staatsrechtlich recht verschieden bestimmt und wechseln nach Zeit und Ort, sowie nach der Auffassung der Auswärtigen Ämter.

Ein Unterschied zwischen Berufskonsuln und Wahlkonsuln (auch wohl unterschieden als „besoldete Konsuln" und „kaufmännische Konsuln") ist allgemein völkerrechtlich nicht begründet, wird aber in einzelnen Staatsverträgen gemacht. Praktisch ist der Unterschied der, daß die Handelskonsuln am Orte des Amtssitzes seßhafte, oft dort auch staatsangehörige Persönlichkeiten sind, welche sich zur Übernahme von Konsulatsgeschäften ehrenamtlich bereit finden lassen, während die Berufskonsuln vom Auswärtigen Amt dienstmäßig entsendet, nach Bedürfnis versetzt und fest besoldet werden.

Die Unterscheidung von Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln, Konsularagenten wird nicht von allen Staaten gleich behandelt und variiert vielfach (z. B. ernennt Österreich Generalkonsuln I. und II. Klasse, während die Konsularagenten die Bezeichnung „Konsularattaché" haben). Sie hat nur in denjenigen Staaten völkerrechtliche Bedeutung, welche in dieser Hinsicht staatsvertragliche Abmachungen haben, wie sie in den „Konsularverträgen" öfter enthalten sind. Im übrigen hat der Unterschied nur staatsrechtlich-beamtenrechtliche Bedeutung für Titel-, Rang- und Gehaltsbeziehungen, womit sich öfter (nicht immer) ein Unterordnungsverhältnis verbindet, indem die Generalkonsulate einen ausgedehnten örtlichen Amtsbezirk mit einer Anzahl von Konsularbezirken umfassen, welche dem Generalkonsul nachgeordnet sind. Vgl. z. B. König, Handbuch des deutschen Konsularwesens, 1918 § 10 ff.

VI. Die internationalen Organe der Staatenwelt kann man in folgende Gruppen einteilen:

1. Verwaltungsorgane.
2. Streitschlichtungsorgane.
3. Rechtsprechungsorgane.
4. Regierungs-, Aufsichts- und Vollstreckungsorgane.

Diese Einteilung ist nicht üblich, erscheint aber sachgemäß und erleichtert den Überblick über die verschiedenartigen Einrichtungen und das Verständnis für deren Eigenart.

Eine Übersicht über die einzelnen Gruppen möge hier folgen.

Verwaltungsorgane sind die Bureaus der verschiedenen durch Kollektivverträge der Staaten begründeten internationalen Verwaltungsgemeinschaften.

Die wichtigsten sind folgende:

a) Das Internationale Bureau des Weltpostvereins (Bureau international de l'Union générale des postes) in Bern, unter Oberaufsicht der schweizerischen Postverwaltung, mit der Aufgabe, sich mit allen Gegenständen zu befassen, die ihm im Interesse des Weltpostvereins übertragen werden, insbesondere mit der Vermittlung von Nachrichten und Abrechnungen, Abfassung von Gutachten, Vorbereitung der Kongresse.

b) Das Internationale Bureau der Telegraphenverwaltungen (Bureau international des administrations télégraphiques) in Bern, unter Leitung der schweizerischen Postverwaltung. Es hat entsprechende Aufgaben wie das Weltpostbureau.

c) Das Zentralbureau für den internationalen Eisenbahntransport in Bern (Office central des transports internationaux).

d) Das Bureau der Pariser Union zum Schutz des gewerblichen Eigentums in Bern.

e) Das Bureau der (Berner) Union zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst in Bern.

f) Das Bureau der Pariser Meter-Union in Paris (Bureau des poids et mesures).

g) Die internationalen Schiffahrtskommissionen für die internationalen Flüsse.

h) Die internationalen Gesundheitskommissionen.

i) Das Bureau der Antisklaverei-Union in Brüssel.

Streitschlichtungsorgane sind die dauernden durch Kollektivverträge geschaffenen Einrichtungen zur vertraglichen Erledigung internationaler Streitigkeiten. Das bekannteste Organ dieser Art ist der internationale Schiedsgerichtshof im Haag (Cour permanente d'arbitrage).

Rechtsprechungsorgane, d. h. zur Entscheidung von Prozessen zwischen Staaten berufene Gerichte sind:

a) Der internationale Gerichtshof im Haag, welcher auf Grund des Art. 14 des Versailler Vertrages errichtet und am 15. Februar 1922 im Haag zusammengetreten ist.

b) Der zentralamerikanische Gerichtshof, welcher durch einen am 20. Dezember 1907 von den Staaten Kostarika, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Salvador abgeschlossenen Vertrag in Cartago (Kostarika) eingesetzt und am 25. Mai 1908 zusammengetreten ist.

Als internationale Regierungs-, Aufsichts- und Vollstreckungsorgane werden hier diejenigen Instanzen bezeichnet, welche von einer größeren oder kleineren Gruppe von Staaten eingesetzt sind, um in deren Auftrag irgendwelche internationale Angelegenheiten mit einer Machtvollkommenheit wahrzunehmen, welche insofern he-

teronomen Charakter hat, als zu ihrer Kompetenz gewisse in die inneren oder äußeren Verhältnisse von Staaten eingreifende Maßnahmen gehören, welche im einzelnen ohne und wider den Willen der betroffenen Staaten stattfinden, welche aber nicht im Sinne bloßer Gewalt, sondern im Sinne des internationalen Rechtsverkehrs behandelt werden.

Hervorzuheben ist, daß es eine Gruppe von Staaten sein muß, welche jene überstaatliche Instanz einsetzt, damit man sie als internationales Organ in dem hier erörterten Zusammenhange behandeln kann. Eine Kriegskoalition ist nicht eine Gruppe von Staaten in dem hier in Betracht kommenden Sinne. Andererseits steht dem Begriff der Organschaft nicht entgegen, daß die heteronom wirkende Kraft des Organs von dem ihr unterworfenen Staat nur unwillig ertragen und als materiell ungerechter Druck empfunden wird. Auch staatlicher Zwang wird ja oft von den ihr unterworfenen Personen in derselben Weise empfunden und muß doch selbst dann als eine Erscheinung der Rechtswelt gelten, wenn sie aus Rechtsbruch (Revolution, Staatsstreich) hervorgegangen ist. Darum sind die gemäß dem Versailler Vertrag eingesetzten Kommissionen, denen Aufsichts-, Regierungs-, Exekutivgewalt eingeräumt ist, hierher zu rechnen. Ebenso sind die gemäß dem Versailler Vertrag mit Mandat für die Ordnung von Kolonialverhältnissen, Gebiets- und Bevölkerungsfragen ausgestatteten Staatenorgane Organe der in Rede stehenden Art.

Die heutigen Hauptbeispiele der internationalen Regierungsorganschaft liefert aber der Versailles-Genfer Völkerbund in Gestalt des Rates, der Versammlung, des Arbeitsamtes und in allen seinen sonstigen Organen. Aus älterer Zeit ist die internationale Finanzkommission für Griechenland zu nennen, welche, auf dem türkisch-griechischen Friedens-

vertrag vom 18. Sept. 1897 beruhend, durch das griechische Gesetz vom 10. März 1898 gestützt, über die gesamte griechische Staatsverwaltung internationale Kontrolle übt.

§ 2. Staatsverträge.

I. Der Begriff des Staatsvertrages erweist sich bei scharfer Betrachtung als unzureichend für die Rechtstechnik des Völkerrechts. Ein ihm entsprechender, einigermaßen feststehender, fremdsprachiger Ausdruck existiert nicht. Die Lexika übersetzen ihn französisch mit traité politique, englisch mit politicial treaty. Aber diese Ausdrücke sind nicht im Gebrauch. Man sagt französisch entweder einfach traité, convention, oder accord, häufiger aber „traités et conventions", englisch einfach treaty oder convention, häufiger „treaties and conventions", wobei die Beziehung auf den Staat gemäß dem Zusammenhange vorausgesetzt wird.

Auch in der deutschen Literatur ist der Ausdruck nicht feststehend. Es wechseln mit ihm die Ausdrücke „völkerrechtlicher Vertrag" und „internationaler Vertrag" und noch andere.

Der Eigenart deutschen Denkens entsprechend („es glaubt der Mensch, wenn er nur Worte hört, es müsse sich dabei auch etwas denken lassen") knüpft die Erörterung über die Natur der Staatsverträge meist an den privatrechtlichen Begriff des Vertrages an. Damit verbaut man sich von vornherein den Weg zur natürlichen und zutreffenden Würdigung der von den Staaten getroffenen, in sich so ungemein verschiedenen, Abreden. Auch im Privatrecht hat erst die romanistische Theorie des 19. Jahrhunderts (s. Windscheid-Kipp, Pandekten § 69 und Schloßmann, Der Vertrag 1867) den Begriff „Vertrag" aufgestellt, ohne daß darüber Einigkeit erzielt wäre. Wie faszinierend der Privatrechts-

begriff auch auf sehr kritische Völkerrechtler wirkt, sieht man bei Triepel (Völkerrecht und Landesrecht, 1899, insbesondere S. 45) und E. Kaufmann (Das Wesen des Völkerrechts und die clausala rebus sic stantibus, 1911, insbesondere S. 161).

Man darf nicht von einem Wort, am wenigsten von einem privatrechtlichen terminus technicus, sondern man muß unmittelbar von der Anschauung des mannigfaltig und flüssig sich abspielenden Staatenverkehrs ausgehen, um das im Staatenleben hervortretende und das dem Staatenleben gemäße Rechtsgesetz zu erkennen. Das Ziel dieses Erkenntnisstrebens ist die Aufstellung der Rechtsfolgen, welche an das, was man Staatsverträge oder ähnlich nennen mag, anknüpfen.

Welche Tatbestände bilden dabei das Problem?

Das Wort Staatsvertrag belehrt uns darüber sicherlich nicht. Es ist unmöglich, Tatbestandsmerkmale festzustellen, welche den Staatsvertrag juristisch kennzeichnen, und zwar einfach deswegen, weil es gänzlich an völkerrechtlichen Rechtssätzen fehlt, welche an den Begriff Staatsvertrag als Tatbestandsbegriff Rechtsfolgen knüpfen.

Vielleicht denkt man an die Formel: „Pacta servanda sunt“ (Verträge müssen gehalten werden). Dieser Satz ist aber, abgesehen von dem unbestimmten Ausdruck pacta, wegen seiner Allgemeinheit schon im Privatrecht falsch. Es gibt eine Fülle von Rechtssätzen, welche die rechtliche Verbindlichkeit abgeschlossener Verträge verneinen: vom Mangel der Form bis zu dem Gesichtspunkt der vis absoluta, von der Vertragsunfähigkeit der Kinder, Wahnsinnigen, Verschwender bis zu der Unsittlichkeit oder sonstigen Unerlaubtheit des Vertragsinhaltes, von dem Einwand des Scherzes bis zu der gesetzlichen clausula rebus sic stantibus (Mandat, Kreditzusage).

Im Privatrecht ist der Begriff des Vertrages Tatbestandsbegriff gerade wegen der Lehre von den Ungültigkeiten der Verträge.

Eine Lehre von den Ungültigkeiten der Verträge gibt es im Völkerrecht nicht.

II. Anstatt des üblichen technisch-privatrechtlichen Ausgangspunktes des Vertragsbegriffes erscheint nun folgende Behandlungsart des Problems als sachgemäß, welche man, weil sie unmittelbar an das Wesen der Staaten und des Staatenverkehrs anzuknüpfen sucht, als induktiv-rechtspolitische Fragestellung bezeichnen mag.

Die elementare und das Problem zwingend darbietende Tatsächlichkeit der Dinge ist die, daß innerhalb des in unübersehbarer Mannigfaltigkeit sich abspielenden internationalen Verkehrs der Staaten und ihrer Organe ein dichterer Kern von Vorgängen liegt, deren Wesen darin besteht, daß nach allgemeiner Auffassung die von einem Staat einem anderen Staat gemachten Zusagen unter Umständen als rechtlich verbindlich gelten. Das an diese Tatsache anknüpfende Problem besteht darin, festzustellen, welche Umstände es sind, unter welchen den staatlichen Zusagen jene rechtliche Kraft beigemessen wird, worin die rechtliche Kraft besteht und was sie wirkt.

Wenn hier der Ausdruck Zusage angewendet wird, nicht etwa Willenserklärung, Versprechen, Verfügung, Vereinbarung oder gar Vertrag, so bedarf dies nach der negativen Seite keiner Begründung mehr. Nach der positiven Seite aber ist zu bemerken, daß Zusage in dem umfassendsten Sinn zu verstehen ist, dessen das Wort fähig ist, namentlich auch die gegenseitigen Zusagen umfassend, welche dahin gehen, daß die beteiligten Staaten bestimmte von ihnen aufgestellte Normen als Rechtsnormen gelten lassen und befolgen wollen.

III. Es kann hier die allgemeine Frage nicht übergangen werden, wie historisch und positivrechtlich das Verhältnis von rechtlich verbindlichen und nicht rechtlich verbindlichen (zu unterscheiden von rechtlich nicht verbindlichen, d. h. verbindlich beabsichtigten aber als solchen vom Recht nicht anerkannten Zusagen) sich uns darstellt.

Es ist eine regelmäßig in der Rechtsgeschichte der Völker sich darbietende Erscheinung, daß die Unterstellung von Zusagen unter Rechtszwang zunächst als Ausnahme auftritt und auf Formalgeschäfte (stipulatio, aes et libra, wadia, festuca) beschränkt wird. Ebenso regelmäßig entwickelt sich dann die „Befreiung" von der Form, d. h. deren Ersetzung durch den freien rechtsgeschäftlichen Willen (Vertragsfreiheit, Privatautonomie). Damit ist Erleichterung, aber auch Unsicherheit des Rechtsverkehrs verbunden. Aus dieser Lage hat sich in Mitteleuropa jenes künstliche juristische System entwickelt, welches als die Lehre von den Rechtsgeschäften das bevorzugte Gebiet der von R. v. Jhering bekämpften Begriffsjurisprudenz geworden ist. Die gegen diese gerichtete Freirechtsbewegung beherrscht in Mitteleuropa die Gegenwart.

Besonders die kontinentalen Juristen sind der Gefahr ausgesetzt und sind ihr allzuoft erlegen, den Staatenverkehr mit dem Maßstab der privatrechtlichen (genauer: romanistischen) Rechtsgeschäftslehre zu messen, was weder der historischen Entwicklung noch der praktischen Natur der Sache entspricht.

Historisch liegt es so, daß auf frühen Kulturstufen die Staaten gleichwie für den privatrechtlichen Verkehr so auch für den Staatenverkehr, wenn sie sich Zusagen machen, welchen sie eine mehr als moralische Verpflichtungskraft beilegen wollten, feierliche Formen anwenden (Anrufung der Götter, Menschenopfer, Libationen, Aufzeichnung auf Stein

und Erz, Niederlegung in Tempeln, auf dem Kapitol, später zwischen christlichen Mächten die Eingangsformel: „Im Namen des Dreieinigen Gottes", mit der Pforte: „Im Namen des Allmächtigen Gottes", seit dem 16. Jahrhundert Bekräftigung durch den Eid der Fürsten). Aber niemals haben bestimmte Formen als Bedingung der Verpflichtungskraft oder auch nur als Beweismittel für rechtlichen Verpflichtungswillen völkerrechtliche Geltung gewonnen. Es ist vielmehr immer so gewesen und bis heute dabei geblieben, daß lediglich im einzelnen Fall der Erklärungsausdruck und der sonst aus den Umständen erkennbare Erklärungswille der Staaten entscheidet, in welchem Maße und in welchem Sinn Zusagen verbindlich sein sollen.

Diesem historischen Tatbestande entspricht auch die praktische Natur der Sache. Solange es weder eine völkerrechtliche Kodifikation des Vertragsrechtes noch eine den Staaten übergeordnete Instanz gibt, welche zur Aufsicht, Urteilsfällung und Zwangsvollstreckung berufen ist, kann die Frage, ob und wieweit ein Staat durch seine Zusagen rechtlich oder nur moralisch oder gar nicht gebunden ist, nur durch Auslegung der Erklärungen der Staaten entschieden werden, und zwar auch dies nur im Sinn der tatsächlichen Feststellung.

Darin, daß diese Feststellung nicht ohne Werturteil und Willensentscheidung erfolgen kann, liegt der Schlüssel zu der Wandelbarkeit, um nicht zu sagen Launenhaftigkeit, womit die öffentliche Meinung, die nationale wie die internationale, nach Zeit und Gelegenheit den Maßstab für die Verbindlichkeit, namentlich der sog. politischen Staatsverträge und die Beurteilung ihrer wirklichen oder angeblichen Verletzung, wechselt.

Darauf ist später noch einmal einzugehen.

IV. Es unterliegt keinem Zweifel, daß im Verhältnis der Staaten, geradeso wie im Verhältnis von Privatpersonen, und besonders von Geschäftsleuten, Zusagen gemacht werden, denen sozusagen in demselben Atem die Kraft rechtlicher Verbindlichkeit vorenthalten wird. Im Geschäftsleben sagt man „ohne Verbindlichkeit" „ohne Obligo". Im Privatleben verspricht man etwas mit dem Zusatz: „wenn es sich machen läßt" oder „ich will mein möglichstes tun, aber ich kann nicht dafür einstehen".

Im Verhältnis der Staaten werden andere Formeln angewendet.

In der Kunst des diplomatischen Verkehrs und der diplomatischen Sprache gilt es als eine Hauptaufgabe, durch entgegenkommendes Benehmen gute Stimmung zu machen, ohne daß man sich mit der bindenden Zusage von Leistungen beschwert. Zusagen, welche der Gegenspieler zu erhalten wünscht, sucht man in solcher Art zu machen, daß der andere Teil sich zufrieden gibt, ohne daß man selbst gebunden ist. Je verbindlicher der Diplomat spricht, um so unverbindlicher sind seine Versprechungen.

Aber nicht nur die einzelnen Diplomaten in Handhabung der Verhandlungstechnik, sondern auch die Staaten in der Sache selbst folgen mehr oder weniger der Maxime, sich so wenig wie möglich zu binden. Diese Maxime wird von einzelnen Staaten bis zu dem Maße durchgeführt, daß sie sich grundsätzlich niemals rechtlich binden. Man mußte dies insbesondere von England sagen, bevor es in neuerer Zeit von diesem Grundsatz abwich. Bei England war diese Politik auf das Bewußtsein der Stärke gegründet. Die deutsche Politik ist aus dem entgegengesetzten Gesichtspunkt längere Zeit zu ähnlicher Zurückhaltung gekommen. Auch die Schweiz vermeidet die bindende Form traditionell. Bei ihr kann man ebenso wie bei der deutschen Politik sagen, daß

sie, Klugheit und Ehrlichkeit vereinend, lieber mehr hält, als sie versprechen will, anstatt mehr zu versprechen, als sie halten kann. Auch großzügige Kaufleute befolgen gleiche Grundsätze und fahren gut dabei. Vertrauen ist wertvoller als Vertragsbuchstabe.

Dies alles gilt nicht nur auf dem schwankenden Gebiet der hohen Politik, sondern auch in unverfänglicheren, praktisch sehr wichtigen Einzelangelegenheiten, wie Fremdenverkehr, Unterrichtswesen, Wirtschaftsfragen, Austausch von Bildungselementen, Ausstellungswesen, Rechtsverkehr. Alles, was sich klar und deutlich nur als „Verständigung" darstellt, und das ist vieles und Wichtiges, gehört hierhin. Es gibt natürlich auch Fälle, in denen es zweifelhaft ist, ob Verständigung oder rechtliche Bindung vorliegt. Die Auslegung wird im Zweifel für das erstere entscheiden müssen.

Der Begriff der „Verständigungsverträge" d. h. juristisch nicht verbindlicher, tatsächlich um so wirksamerer Verträge im vorstehenden Sinn erscheint mir unentbehrlich[1]). Seine Begrenzung und Begründung kann an dieser Stelle aber nicht näher ausgeführt werden.

V. Auf einem anderen Blatt steht die Frage der Beschränkung der an und für sich zweifellosen Bindung entweder durch Zeitablauf (Befristung) oder durch Bedingungen.

Die Solonische Gesetzgebung bestimmte, daß die Verfassung—als eine Art Vertrag—nur auf zehn Jahre bindend sein solle. Friedensschlüsse wurden nicht nur im Altertum (445 und 422 zwischen Athen und Sparta), sondern auch später auf einen bestimmten Zeitraum geschlossen.

[1]) Liszt, Lehrbuch § 22 zu Anfang folgt dem gleichen Gesichtspunkt, geht aber über das Gebiet der hohen Politik nicht hinaus, indem er nur spricht von der „Feststellung der Übereinstimmung der leitenden Staatsmänner über die von ihnen zu befolgende Politik (entente, entente cordiale)".

Für bedingte Staatszusagen Beispiele zu bringen ist nicht schwer.

Auch stillschweigende Bedingungen sind zweifellos möglich.

Fürst Bismarck (Gedanken und Erinnerungen, 1898, S. 249ff.) hat sich über die Bedingtheit der staatsvertraglichen Zusagen in politischen Angelegenheiten folgendermaßen geäußert: „Die internationale Politik ist ein flüssiges Element, das unter Umständen zeitweilig fest wird, aber bei Veränderungen der Atmosphäre in seinen ursprünglichen Aggregatzustand zurückfällt. Die clausula rebus sic stantibus wird bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen."

Es ist nun zweifellos, daß die Bedingungen im gegenseitigen bewußten Einverständnis so flüssig gefaßt werden können, und öfter so gefaßt werden, daß sie die Bindung so gut wie völlig aufheben und in der Sache nur einen Verständigungsvertrag, in dem vorhin bezeichneten Sinn, übriglassen. Insbesondere werden Bündnisse öfter in dieser Weise verabredet. Die „clausula rebus sic stantibus" ist der berühmteste Fall einer solchen unbegrenzten Erstreckung der Bedingtheit. Wenn nicht festgestellt wird, welche Dinge die „res sic stantes" sind, um deren Fortbestehen es sich handelt, so ist die Klausel nichtssagend. Die vorstehende Bismarcksche Formulierung (vgl. dazu E. Kaufmann a. a. O., S. 25 ff.) geht viel zu weit, entsprach übrigens, wie durch andere Äußerungen deutlich erwiesen wird, auch nicht Bismarcks eigentlicher Meinung, welche vielmehr, juristisch formuliert, mehr auf ein im objektiven Recht gegründetes und der freien rechtlichen Beurteilung unterliegendes Rücktrittsrecht wegen — bestimmter — veränderter Umstände hinauskam.

Daß ein solches Rücktrittsrecht durch die Gerechtigkeit und Vernunft, wie im Privatverkehr, so auch im Staatenverhältnis, unter Umständen gefordert wird, kann nicht verkannt werden, wird auch durch die Staatenpraxis anerkannt, freilich ohne daß sich feste Regeln dafür gebildet hätten. In Schiedsgerichtssprüchen und Staatserklärungen findet sich reiches Material für allerlei Versuche. Bluntschli (§ 455, 462, 500) hat in einzelnen Beziehungen die Voraussetzungen eines Rücktrittes von Staatsverträgen zu formulieren unternommen. Aber die Vielgestaltigkeit der Praxis gestattet nur Formeln von solcher Allgemeinheit, daß sie völliger Freiheit gleichkommen.

Wirkliches Recht, in Gestalt von „gesetzlichen Bedingungen" und „Rücktrittsrecht", wird sich nur durch die Kompetenz internationaler Gerichte vermöge der richterlichen Entscheidungsfreiheit erreichen lassen, welche der Vielgestaltigkeit gerecht werden kann.

Der Haager Gerichtshof und der Haager Schiedsgerichtshof eröffnen die Perspektive dieser Entwicklung.

VI. Ein durchaus anderer Gesichtspunkt ist die durch den politischen Charakter bestimmter staatlicher Zusagen gegebene und in der Natur der Dinge, man kann auch sagen in der Tragik der Geschichte, liegende innere Unzuverlässigkeit und Wandelbarkeit der sog. politischen Zusagen und Veranstaltungen.

In der Gegenwart gibt es für diesen wächsernen Charakter politischer Staatsverträge kein schlagenderes Beispiel als die Geschichte der sich auf Belgien beziehenden Staatsverträge von 1790 bis 1919.

Der Wiener Kongreß trennte 1815 die belgischen Provinzen sowohl von Frankreich, welches sie 1797 annektiert hatte, als von Österreich, dem sie 1715—1797 zugehört hatten,

nachdem sie ihm 1790 für alle Zukunft garantiert waren. Sie wurden 1815 „im Interesse des Friedens" dem Königreich Holland „dauernd" einverleibt. Am 15. November 1818 wurde unter dem Namen eines „protocole militaire" von England, Rußland, Österreich, Preußen ein heimlicher Vertrag geschlossen, in welchem sich die vertragschließenden Staaten die gemeinsame militärische Besetzung der belgischen Festungen (im Einvernehmen der Landesregierung) zusagten, sobald Frankreich Belgien politisch bedrohe. Nachdem in Belgien am 25. August 1830 die Revolution ausgebrochen und die Unabhängigkeit der belgischen Provinzen proklamiert war, wurde am 20. Dezember 1830 durch dieselben Großmächte, welche die Provinzen 1790 dauernd an Österreich, 1815 dauernd an Holland angegliedert hatten, deren Unabhängigkeit sanktioniert. Am 20. Januar 1831 wurde dann von England, Rußland, Österreich, Preußen die Neutralisierung Belgiens ausgesprochen. Frankreich trat dieser Abmachung vom 17. April 1831 bei. Am 14. Dezember 1831 aber erneuerten die Quadrupelmächte den geheimen Vertrag vom 15. November 1818 in einer den neuen Verhältnissen angepaßten Gestalt, d. h. sie verabredeten — bedingungsweise — den Einmarsch in Belgien. Dieser Vertrag ist niemals ausdrücklich aufgehoben worden, auch nicht, nachdem 1839 der König von Holland endlich, dem Druck der Großmächte folgend, in die Abtrennung und Neutralisierung Belgiens gewilligt hatte und die Großmächte die Garantie der belgischen Neutralität übernommen hatten. Anläßlich des Krimkrieges übte 1855 Frankreich im Verein mit England einen Druck auf Belgien, um dieses zur Teilnahme an dem Krieg zu bestimmen. Am 25. Juli 1866 unterbreitete Frankreich dem Grafen Bismarck den Entwurf eines preußisch-französischen Schutz- und Trutzbündnisses, welches Frankreich den jeder-

zeitigen Einmarsch in Belgien gestattete. Der englische Minister Gladstone sagte am 10. August 1870 bezüglich Belgiens im Unterhaus: „Ich kann mich nicht der Ansicht anschließen, daß die einfache Tatsache des Bestehens einer Garantie für jeden Garanten bindend ist, ohne Rücksicht auf die besondere Lage." Auf diese Äußerung hat Sir Edward Grey noch am 3. August 1914 Bezug genommen. [Vgl. Niemeyer, Belgien und seine Neutralisierung, 1917.] Als Deutschland in Belgien am 4. August 1914 einmarschierte, erklärte ihm England den Krieg. Ein Entrüstungssturm wurde gegen Deutschland wegen der Verletzung des Neutralisierungsabkommens von 1831/39 entfacht. Nach dem Siege der Ententestaaten aber wurde die Neutralisierung Belgiens durch die Friedensverträge aufgehoben, ohne daß Rußland gefragt wurde. Der belgische Völkerrechtler A. Rolin verzeichnet dies in dem Buch: Le droit moderne de la guerre, 1921, Bd. III, S. 30 mit der Bemerkung: „L'étude qui suit, écrite pendant la guerre, n'a plus qu'un interêt théorique et historique depuis que le Belgique a renoncé à sa neutralité."

Die an dem Beispiel Belgiens, wie an Bismarcks pessimistischer Erfahrenheit aufgezeigte Unzuverlässigkeit der rechtlichen Haltbarkeit gewisser politischer Verträge braucht nicht im Bewußtsein und im Willen der Vertragschließenden im Augenblick der Abgabe der Vertragserklärungen zu liegen. Ob dies der Fall ist oder nicht, ist für die Feststellung des Vertragsinhaltes auch gleichgültig.

Der „Vertragswille" bei Staatsverträgen ist wie der „Wille des Gesetzgebers" bei Staatsgesetzen, und schließlich auch der Privatwille bei privatrechtlichen Verträgen nicht psychologisch, sondern rechtspolitisch zu verstehen, nämlich als die Gesamtheit der Rechtswirkung, welche sich an die

Erklärungen knüpft, und von der nur ein (meist nicht sicher bestimmbarer) kleiner Teil als konkrete Vorstellung die Erklärung veranlaßt und begleitet. Bei Staatsverträgen wird niemals die vollkommene Gleichheit auch nur eines winzigen Kernes der in Betracht kommenden Vorstellungen festgestellt werden können, niemals eine vollkommene Gleichheit auch nur der innerhalb der Vielheit der auf einer Vertragsseite beteiligten Personen vorhanden sein. Auch hierfür gibt die Geschichte der Belgischen Verträge eine Kette bezeichnender Beispiele. Man braucht nur an die Londoner Konferenz (4. November 1830ff.), an die Tätigkeit Talleyrands und an die verwickelten Vorgänge bis zu dem Abschluß der entscheidenden Verträge vom 19. April 1839 zu denken, um die Unmöglichkeit zu erkennen, in solchen Vorgängen irgendeinen konkreten, individuellen Willen als Maßstab der Auslegung zu erkennen.

Die vorstehende kritische Betrachtung soll nun nicht dazu führen, die Lehre von den Staatsverträgen in lauter Zweifel aufzulösen oder gar die Wertlosigkeit aller staatlichen Zusagen zu behaupten. Im Gegenteil: durch klares Erkennen der Grenzen der Rechtswirkung wird das Zutrauen zu der Festigkeit des innerhalb dieser Grenzen liegenden Gebietes staatlicher Rechtsgebundenheit gestärkt.

VII. Man findet in der Literatur typisch die Rubrik: Einteilung der Staatsverträge. Darunter werden zwei ganz verschiedene Dinge verstanden: einerseits das was die Wendung wörtlich besagt, d. h. eine Gruppierung der wirklich geschlossenen Staatsverträge als solche (s. z. B. Bluntschli, Überschrift zu § 442, sowie die Überschrift in Holtzendorffs Handbuch Bd. III, § 7), andererseits eine generelle Einteilung des Inhaltes der Staatsverträge, d. h. ihrer einzelnen, wirklichen und möglichen Bestimmungen.

Von der ersteren Art ist z. B. die Einteilung in politische und soziale Verträge [F. v. Martens, Völkerrecht, Bd. I § 113], in Konstitutivverträge, regulatorische Vereinbarungen, Gesellschaftsverträge (Heffter §§ 89—91) politische, Verkehrs-, Rechtsschutzverträge (Geffcken bei Heffter a. a. O.) Heute ist es gebräuchlich, anstatt dieser und ähnlicher Einteilungen älteren Ursprungs eine größere Anzahl von Gruppen der Staatsverträge gemäß ihrem Gegenstand zu bilden, z. B. Verträge wirtschaftlichen, juristischen, politischen Inhaltes, oder auch Gruppen gemäß der Zahl, der am einzelnen Vertrag beteiligten Staaten (bilaterale und multilaterale Verträge, Einzelverträge und Kollektivverträge), oder endlich die Verträge werden nicht erschöpfend in Gruppen verteilt, sondern nur einzelne Gruppen hervorgehoben, so namentlich Handelsverträge, Konsularverträge, Rechtsschutzverträge, Friedensverträge.

Keine dieser Einteilungen hat allgemeine Anerkennung gefunden, und in der neuesten Literatur sieht man von dieser Art von Einteilungen meistens ab. Der Grund dafür liegt darin, daß sehr viele, und gerade viele der wichtigsten Staatsverträge, verschiedenartige Bestimmungen vereinigen. Als Beispiele springen die Friedensverträge und die zahlreichen Verträge in die Augen, welche die Überschrift „Handels-, Schiffahrts- und Konsularvertrag" führen.

Die zweite Art der Einteilung kann natürlich auch sehr verschiedenen Gesichtspunkten folgen. Durch innere Notwendigkeit geboten erscheint eine Einteilung, welche bereits E. Vattel (Droit des gens, Buch II Kap. II, §§ 153, 192) angewendet hat, indem er „traités" und „pactes" unterschied, welche G. F. v. Martens (Précis § 58) und Wheaton (International law, herausgegeben von Dana § 268) akzeptiert haben, und welche neuerdings unter Anwendung verschiedener Terminologien überwiegende Anerkennung

gefunden hat, und für welche hier die Ausdrücke: rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Bestimmungen angewendet werden sollen. Die Unterscheidung ist in neuerer Zeit von Bergbohm (Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, 1877) und Triepel (Völkerrecht und Landesrecht, 1899) betont worden. Für die rechtsetzenden Staatsverträge haben Binding und Jellinek den von Triepel propagierten aber nicht zu allgemeinerem Gebrauch gelangten Namen Vereinbarungen empfohlen. Vgl. dazu Liszt a. a. O. § 2 Anm. 2 und Strisower, Die rechtsetzenden Staatsverträge im Völkerrecht, Berlin 1914.

Über den Sinn der Unterscheidung sind die Schriftsteller nicht ganz einig. Die Hauptverschiedenheit der Meinungen beruht darin, daß ein Teil der Schriftsteller nur diejenigen Vereinbarungen als rechtsetzend betrachtet, welche eine unbeschränkte Geltungstendenz haben, andere alle diejenigen Bestimmungen, welche nicht im konkreten Ablauf einzelner durch die Bestimmungen geordneter Angelegenheiten sich erschöpfen, sondern generell ein für allemal typische Tatbestände regeln.

Die letztere Anschauung ist die neuere und zugleich realistischere Auffassung. Sie tut dem Gedanken der Positivität des Völkerrechts Genüge und ist geneigt, die Lehre vom Unterschiede des objektiven und des subjektiven oder, wie man längst richtiger gesagt hat, des abstrakten und des konkreten Rechtes aufzulösen und durch eine Theorie des wirklichen Rechtes zu ersetzen. Nach dieser Auffassung sind auch Verträge zwischen nur zwei Staaten rechtsetzend, wenn sie Normen für eine unbestimmte Anzahl von typisch bestimmten Tatbeständen regeln, und nur im Verhältnis dieser beiden Staaten gelten sollen, z. B. Auslieferungsverträge. Nicht rechtsetzend ist ein Auslieferungsvertrag, welcher einzelne konkret vorliegende Auslieferungsfälle zur Erledigung bringt.

VIII. Von den alten Formalitäten der rechtsverbindlich gemeinten Zusagen ist im heutigen Recht nichts mehr übrig geblieben. Dagegen haben sich Geschäftsgewohnheiten herausgebildet, deren Innehaltung nicht rechtlich wesentlich sind, aber als tatsächlicher Ausdruck des Sinnes der ausgetauschten Erklärungen von Belang sein können.

Am wichtigsten ist der Begriff der Ratifikation. Derselbe beruht auf dem häufig, bei wichtigeren und von einer Mehrzahl von Staaten abgeschlossenen Verträgen stets geübten Praxis, daß die Staatsdelegierten sich zunächst über eine Vorlage sachlich und textlich insofern einigen, als dieser Text „à prendre ou à laisser" nunmehr nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden kann. In diesem Stadium findet nur die Unterzeichnung des Vertrages statt, ohne daß dadurch eine andere Verbindlichkeit begründet wird, als die moralische Pflicht, den Vertrag ernsthaft zu prüfen und ihn nicht nachträglich ohne weiteres abzulehnen. Das Zustandekommen des Vertrages erfolgt dann durch die Ratifikation, welche bei Beteiligung von nur zwei Staaten durch Austausch der Ratifikationsurkunden, bei Beteiligung mehrerer Staaten durch Hinterlegung der Ratifikationsurkunden bei einer vorgesehenen Regierung erfolgt.

Einfachere Verträge werden ohne Vorbehalt der Ratifikation durch einfache Unterzeichnung abgeschlossen.

Kollektivverträge, d. h. von mehreren Staaten mit dem Wunsche des Beitrittes möglichst vieler Staaten abgeschlossene Verträge, enthalten oft die Adhäsionsklausel, d. h. die Bestimmung, daß andere Staaten durch „adhésion", nämlich durch die einseitige, an eine vorausbestimmte Adresse abgegebene Beitrittserklärung, in das Vertragsverhältnis mit allen Vertragsschließenden und später adhärierenden Beteiligten eintreten.

Von der Veröffentlichung der Verträge ist deren völkerrechtliche Bindungskraft nicht abhängig, während nach dem Staatsrecht einzelner Staaten (nach Art. 4 der Weimarer Verfassung in Deutschland nicht) die staatsrechtliche Wirkung von der gesetzlichen Verkündung abhängt.

Die Bestrebungen, welche auf eine internationale erschöpfende Verkündigung aller Staatsverträge zielen, haben bisher keinen Erfolg gehabt.

§ 3. Das Gemeinschaftsinteresse und die Gemeinschaftsinteressen.

I. Nachdem die Organe, welche den Verkehr der Staaten vermitteln und die Staatsverträge (Verständigungsverträge, rechtsgeschäftliche Staatsverträge, rechtsetzende Staatsverträge), als Form erörtert sind, in welcher sich der Verkehr der Staaten vollzieht, ist nunmehr auf die Gegenstände, den Inhalt und das Ergebnis des Staatenverkehrs, anders ausgedrückt, auf die Materie einzugehen, welcher jene Organe und jene Verkehrsformen dienen.

Gemäß der in den ersten Kapiteln dargelegten Grundauffassung besteht diese Materie in dem Problem der Anwendung des Rechtsgedankens, — also einerseits des Ordnungsprinzipes, andererseits des Wohlfahrtsprinzipes — auf das Verhältnis der Staaten.

An der Durchführung des einen wie des anderen Prinzipes sind die Staaten oder richtiger ausgedrückt die Menschen in allen Staaten interessiert. Das Interesse an Ordnung und Friede kann man das Gemeinschaftsinteresse nennen. Das Interesse an der internationalen Wohlfahrtspflege kann man in eine Anzahl von Interessengruppen zerlegen und deswegen kann in dieser Hinsicht der Plural: „Die Gemeinschaftsinteressen" angewendet werden.

II. „Interessengemeinschaft" der Staaten ist eine Bezeichnung, welche neuerdings in der Völkerrechtsliteratur zu häufigem Gebrauch, aber nicht zu einheitlicher Anwendung gelangt ist, darum der Klarstellung bedarf.

An und für sich läßt die Sprache einen zweifachen Sinn des Wortes zu, einen abstrakten und einen konkreten. Als Abstraktion genommen bezeichnet es das objektive Bestehen einer Solidarität von Interessen, als Konkretum das tatsächliche Bestehen eines Verbandes zur Pflege, sei es aller, sei es bestimmter gemeinschaftlicher Interessen (im Völkerrecht tatsächlich immer nur bestimmter Interessen). Im abstrakten Sinn gebraucht z. B. Liszt das Wort, wenn er (Vorbemerkung vor § 26) sagt, daß „heute bereits die Erkenntnis der vorhandenen Interessengemeinschaft zu einem engeren Zusammenschluß der beteiligten Staaten geführt hat", ebenso Gareis (Institutionen §§ 6, 7, 8): „Grotius sieht im Völkerrecht bereits das Recht zum Schutz der Interessengemeinschaft der Staaten", „daß man eine Interessengemeinschaft zwischen den fünf Staaten (Großmächten) annahm usw.", „Die gesamte Entwicklung des Völkerrechts zeigt das Prinzip desselben sowie dessen eigentlichen Gegenstand: es existiert eine Interessengemeinschaft der Staaten".

Liszt hat andererseits die Wendung: „Die Interessengemeinschaft des völkerrechtlichen Staatenverbandes" als Überschrift (Völkerrecht III. Buch) in dem konkreten Sinn angewendet, daß die Gesamtheit desjenigen Teils des geltenden Völkerrechts gemeint ist, welchen ein älterer Sprachgebrauch (s. z. B. Martens-Bergbohm, Völkerrecht II. Abteilung des 2. Bandes) „internationales Verwaltungsrecht" nannte, welchen der französische Sprachgebrauch vielfach als „le droit des unions" bezeichnet und das ich hier das „Völkerrecht der wirtschaftlichen und kultu-

rellen Gemeinschaftsinteressen" nennen will. Von diesem Recht soll hier die Rede sein. Man hat diese Materie in sehr verschiedener Weise gruppiert. Hier soll folgende Gruppierung zugrunde gelegt werden:

1. Seewesen und Schiffahrt.
2. Post, Telegraphie, Eisenbahn, Fernsprech-, Automobil- und Luftverkehr.
3. Güterproduktion, Güterumsatz, Güterkonsumtion.
4. Münz-, Maß-, Gewichtswesen.
5. Gesundheitswesen.
6. Arbeiterschutz.
7. Sittlichkeitspolizei.
8. Wissenschaft und Kunst.
9. Rechtswesen.

Die geschichtliche Entwicklung dieser Materien ist in dem historischen Teil dieser Darstellung bereits geschildert worden. Das Schiedsgerichts- und sonstige Streitschlichtungswesen wird hier ausgeschieden. Es dient nicht „den Gemeinschaftsinteressen", sondern „dem Gemeinschaftsinteresse".

III. Über Seewesen und Schiffahrt ist bereits historisch und systematisch das Nötige gesagt, desgleichen über den Weltpostverein, den Telegraphenverein, das Berner Eisenbahnübereinkommen.

Hinsichtlich des Automobilverkehrs ist die (nicht ratifizierte) Pariser Konvention über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 11. Okt. 1909 zu nennen, hinsichtlich des Luftverkehrs ist die Pariser Konvention vom 13. Okt. 1919 bereits erwähnt.

Die Güterproduktion (landwirtschaftlich, bergbaulich, industriell) ist bisher so gut wie ausgeschaltet geblieben von der internationalen Regelung. Indirekt hat die Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 die Zuckerproduktion

zu beeinflussen unternommen, indem der Zuckerhandel und der Zuckerzoll reglementiert wurden.

Die internationale Regelung des Handels durch Staatsverträge über Ein-, Aus- und Durchfuhr, Zolltarife, Meistbegünstigung hat bisher nur in den Zollvereinen und Zollverbänden (Unions douanières) Anwendung auf eine Mehrheit von Staaten stattgefunden, wird aber in der Wirkung zum Teil durch die automatischen Konsequenzen der Meistbegünstigungsklausel erreicht. Da aber die Handelsverträge durchaus vom Sonderinteresse der einzelnen Staaten bestimmt werden, und die Handelsfeindseligkeit der Staaten, aus welcher sie hervorgehen, hinwiederum nach der anderen Seite befördern, so gehören sie in das Gebiet des Völkerrechts der wirtschaftlichen und kulturellen Gemeinschaftsinteressen nicht hinein.

Auf einem anderen Blatt steht die völkerrechtlich vorgeschriebene Handelsfreiheit. Diese wurde durch die Berliner Kongoakte von 1885 dem Kongostaat auferlegt. Es wäre denkbar und ist nach der Ansicht vieler, zu denen auch der Verfasser dieser Darstellung gehört, als schließliches Ziel der Entwicklung im Auge zu behalten, daß, wie es formuliert werden kann, **„free trade by force“**, d. h. durch Weltvertrag vorgeschriebene Niederlegung der Zoll- und sonstigen Grenzschranken des Handels, einst das Völkerrecht des Handels werde.

Das Münzwesen ist in der „lateinischen Münzunion“ (23. Dez. 1865 gegründet, zuletzt 1908 revidiert) und in der skandinavischen Münzunion (gegründet 27. Mai 1873, konsolidiert 16. Oktober 1875) je in einer kleineren Staatengruppe international geregelt.

Das Maßwesen hat durch die Pariser Meterkonvention vom 20. Mai 1875 eine internationale Einheit von erheblicher Ausdehnung erhalten.

Großen Erfolg hat die internationale Gesundheitspflege durch die Pariser Sanitätskonvention (gegen Cholera, Pest und Gelbfieber) vom 17. Januar 1912 und deren Entwicklung erzielt.

Der Arbeiterschutz, welcher zunächst durch zwei Berner Arbeiterschutzkonventionen vom 26. Sept. 1906 (Phosphorbereitung und Nachtarbeit betreffend) internationale Regelung in bezug auf gesundheitliche Fabrikausbeutung fand, hat durch die Schaffung des Internationalen Arbeitsamtes in Genf in Gemäßheit der Artikel 388 ff. des Versailler Friedensvertrages eine internationale Organisationsunterlage gefunden, welche von der höchsten grundsätzlichen und praktischen Bedeutung ist und in seiner Tragweite vielleicht alle anderen Einrichtungen des Völkerbundes übertrifft, auch wohl imstande sein würde, diesen zu überdauern.

Zur Sittlichkeitspolizei sind die Brüsseler Antisklavereiakte vom 2. Juli 1890 (mit Nachträgen vom 8. Juni 1899 und 3. Nov. 1903) und das Pariser Abkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 18. Mai 1904 (mit Nachtrag vom 4. Mai 1910 61. publications obscènes) zu rechnen, ersteres gegen Sklavenhandel und Sklavenraub („traite des noirs"), letzteres gegen Mädchenhandel, Mädchenraub und Mädchenverschleppung („traite des blanches") gerichtet. Aber auch die Konvention vom 16. Nov. 1887 (mit Nachträgen vom 14. Febr. 1893, 11. April 1894) zur Bekämpfung des ausbeuterischen Branntweinhandels mit den Fischern der Nordsee gehört hierher, ebenso wie die Haager Konvention vom 23. Jan. 1912 zur Bekämpfung des Opiumhandels, welche nach dem Weltkriege ratifiziert worden ist.

Dem Schutze der wissenschaftlichen und künstlerischen Wirksamkeit dient die Berner Konvention zum

Schutze von Werken der Literatur und Kunst vom 9. Sept. 1886 (revidiert 13. Nov. 1908 in Berlin).

Internationaler wissenschaftlicher Arbeit sind drei Institute gewidmet:

1. Das Geodätische Institut (gegründet durch Abmachungen am 30. Okt. 1886 und 11. Okt. 1909) in Potsdam.

2. Das Hydrographische Institut (gegründet durch Abkommen vom 11. Mai 1901) in Kopenhagen.

3. Das Seismologische Institut (gegründet durch Abkommen vom 28. Juli 1903, revidiert in Berlin 15. Aug. 1905) in Straßburg i. E.

Der internationalen Rechtspflege auf verschiedenen Gebieten des gesamten Privat-, Straf-, Prozeßrechtes dienen folgende Staatsverträge:

1. Die Pariser Konvention zum Schutz des gewerblichen Eigentums (Union internationale pour la protection de la propriété industrielle) vom 20. März 1883, revidiert 14. Dezember 1900 („Brüsseler Akte"), 2. Juni 1911 („Washingtoner Akte"). [Bureau in Bern. — Wochenschrift: „La propriété industrielle".] — Dazu das Madrider Abkommen betreffend die internationale Registrierung von Fabrik- und Handelsmarken vom 18. April 1891, revidiert 14. Dez. 1900 (Brüssel).

2. Die Berner Konvention zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 9. September 1886, revidiert 13. November 1908 (Berliner Akte) (Union internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques). [Bureau in Bern. — Monatsschrift „Le droit d'auteur".]

3. Die Haager Konventionen über Internationales Privat- und Prozeßrecht:

a) 12. Juni 1902 (Eheschließung, Ehescheidung, Vormundschaft über Minderjährige).

b) 17. Juli 1905 (Zivilprozeßrecht: Kosten, Armenrecht, Personalhaft).

4. Das Haager Wechselrechtsabkommen vom 23. Juli 1912 (Weltwechselrechtsordnung). [Bureau: Niederländische Regierung.]

5. Das Brüsseler Seerechtsabkommen vom 23. Sept. 1910 (Kollision, Bergung, Hilfeleistung). [Bureau: Belgische Regierung.]

§ 4. Streitführung und Streitschlichtung ohne Krieg.

I. Wenn Staaten in Streit kommen, so ist eine Behandlung der Angelegenheit ohne Krieg auf folgende Arten möglich:

1. Selbsthilfe ohne Verhandlung.
2. Verhandlung zwischen den beteiligten Staaten, ohne Beteiligung einer dritten Instanz.
3. Verhandlung unter Beteiligung eines dritten Staates als Vermittler.
4. Verhandlung unter Beteiligung einer internationalen Untersuchungskommission.
5. Schiedsrichterliches Verfahren.
6. Gerichtliches Verfahren.

II. Der Ausdruck Selbsthilfe drückt den Gegensatz gegen obrigkeitliche Rechtshilfe aus, die auch als Rechtshilfe bezeichnet wird. Weder in der französischen noch in der englischen Sprache gibt es einen im Gebrauch stehenden Ausdruck, welcher dem Wort Selbsthilfe entspricht. Im Völkerrecht konnte der Begriff schon aus diesem sprachlichen Grunde nicht zur Entwicklung kommen. Aber auch aus sachlichen Gründen war dies ausgeschlossen. Denn der deutsche Ausdruck (Grimm, Deutsches Wörterbuch „Selbst-

hilfe", Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte II S. 527) hat sich herausgebildet als Bezeichnung sowohl der erlaubten („außergerichtlicher Rechtsgang in der Form der Fehde") als der unerlaubten Selbsthilfe („ein bis zur Einführung des deutschen Strafgesetzbuches mit Privat- und öffentlichen Strafen bedrohtes Delikt."; Stenglein, Lexikon des deutschen Strafrechts, 1900 „Selbsthilfe"). Heute spricht man im Privat- und Strafrecht denn auch von erlaubter und unerlaubter Selbsthilfe.

Trotz dieses ungeregelten terminologischen Zustandes wird der Ausdruck Selbsthilfe heute auch in der völkerrechtlichen Literatur und Praxis oft gebraucht. Deswegen ist es erforderlich, folgende Rechtslage festzustellen: Es gibt im Völkerrecht keinen Grundsatz, welcher bestimmt, daß Eingriffe in die Rechtssphäre eines anderen Staates, welche an und für sich völkerrechtswidrig sind, rechtmäßig sind, wenn sie zum Zwecke der Selbsthilfe vorgenommen werden. Ein solcher Satz hätte gar keinen Sinn. Den Sinn, den das Wort im innerstaatlichen Recht hat, kann es bisher im internationalen Verhältnis nicht haben, weil es bisher keine obrigkeitliche Hilfe gibt, zu welchem die staatliche Selbsthilfe den Gegensatz bilden könnte.

Einen Sinn hätte es, wenn das Völkerrecht den Satz enthielte: Maßnahmen, welche ein Staat gegen einen anderen in der Regel nicht vornehmen darf (wie z. B. Gebietsbesetzung), sind erlaubt „gegen einen Staat, welcher Geldverpflichtungen, die er vertragsmäßig eingegangen ist, böswillig nicht bezahlt", oder „gegen einen Staat, der außerstande ist, bestimmte Vertragsverpflichtungen zu erfüllen". Solche Sätze gibt es nicht. Wenn es sie aber gäbe, so wäre der Begriff Selbsthilfe trotzdem nicht am Platze, weil das Korrelat der obrigkeitlichen (überstaatlichen) Rechtshilfe bis heute im geltenden Völkerrecht nicht vorhanden ist.

III. Anders verhält es sich mit dem Begriff der Selbstverteidigung. Das positive Völkerrecht erkennt vorbehaltlos und unbestrittenermaßen das Recht der Staaten an, sich gegen rechtswidriges Verhalten eines anderen Staates zu verteidigen. Dieses Recht beschränkt sich nicht auf die gewaltsame Abwehr gewaltsamer Angriffe. Mit Recht. Genau genommen käme sonst als einziger Fall der positiv erlaubten Selbstverteidigung nur die Abwehr des Einbruchs oder sonstiger gewalttätiger Angriffe auf das Staatsgebiet in Frage. Die willkürliche Einsperrung von Staatsangehörigen durch einen fremden Staat, in dessen Gebiet sie sich befinden, kann nicht abgewehrt, sondern nur durch gleiche oder ähnliche Maßnahmen erwidert oder nachträglich (durch gewaltsame Befreiung) rückgängig gemacht werden. Das Selbstverteidigungsrecht im Sinn der körperlichen Abwehr genügt im Verhältnis der Staaten nicht, und deswegen ist ein allgemeines Abwehrrecht anerkannt, dessen Natur, Voraussetzung und Schranke aber durchaus ungenügend bestimmt sind. Unbestritten ist im Fall der Zufügung einer Rechtswidrigkeit die unbegrenzte Zulässigkeit der Vergeltung mit Gleichem (Retaliation, jus talionis, Auge um Auge, Zahn um Zahn), also z. B. Internierung mit Internierung. Unbestreitbar und unbestritten ist ferner, daß Unbilligkeiten mit Unbilligkeiten vergolten werden dürfen. Man spricht dann von Retorsion (Liszt § 38 IV1), z. B. wenn Ausländer vom Grunderwerb ausgeschlossen werden durch Erlaß der gleichen Gesetzesvorschrift, ferner bei Ausschließung der Ausländer vom Gewerbebetrieb. In hohem Maße problematisch aber ist das sogenannte Recht der „Repressalien", hinsichtlich dessen nur darin Übereinstimmung in Lehre und Praxis festgestellt werden kann, daß auf völkerrechtswidriges Verhalten eines Staates

der dadurch verletzte Staat mit Maßnahmen antworten darf, welche an sich gleichfalls völkerrechtswidrig sind. Der Ausdruck kommt von reprehendere, nicht von reprimere, entspricht dem italienischen ripresa = Wiederwegnahme. [Sachgemäß ist daher die Schreibweise: Repressalie, welche in der deutschen Literatur vorkommt.] Als Voraussetzung kann die Beobachtung eines gewissen Maßes und die Innehaltung der Zweckbeziehung bezeichnet werden. Im Verhältnis einzelner Staaten sind Repressalien vertragsmäßig normiert, so in einem Vertrage Deutschlands mit Kostarika vom 18. Mai 1875 (RGBl. 1877 S. 13), in welchem „actos de represalia" erst dann für zulässig erklärt werden, wenn Genugtuung verweigert oder verzögert wird. Nimmt die Repressalie die Form eines systematischen direkten Zwanges gegen die Staatsgewalt an, so wird sie gern Intervention genannt („erlaubte Intervention"). Eine typisch herausgebildete Anwendungsform dieser Intervention ist die Friedensblockade, „blocus pacifique" (s. Falke in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. 28, 1920), welche besonders als Kollektivintervention mehrerer Mächte geübt worden ist, zuletzt 1902 von Deutschland, England, Italien gegen Venezuela. Die Intervention zur Eintreibung von Geldschulden ist durch die sog. Drago-Porter-Konvention (zweites Haager Abkommen von 1907) geregelt.

IV. Die „gütlichen Verhandlungen" zwischen den beteiligten Staaten bewegen sich in den Formen des diplomatischen Verkehrs gemäß der völkerrechtlich bestimmten Stellung der beteiligten Organe. Sie machen einen großen Teil des diplomatischen Verkehrs überhaupt aus, wenn es auch eine nur aus der Praxis der älteren Zeit erklärliche, für diese aber charakteristische Übertreibung ist, wenn Martens (Ausgabe von Bergbohm, 1883, § 103 A. 7) sagt:

„Der gesamte Beruf der Diplomatie besteht so recht eigentlich in der Vorbeugung internationaler Kollisionen."

Die typisch zur Anwendung kommenden Formen sind: in erster Linie Konferenzen des Gesandten mit dem Minister des Äußeren oder mit einem Kommissar desselben, deren Ergebnis in ein Protokoll gebracht oder vom Gesandten in Berichtsform (note verbale, aperçu de conversation), deren Richtigkeit der Minister bescheinigt, niedergelegt zu werden pflegt, wenn es nicht beim „pour-parler" (Pourparler) bleibt. Audienzen des Gesandten beim Staatshaupt, mit oder ohne Zuziehung des Außenministers, bedeuten einen ernsthaften Charakter des Konfliktes.

Zusammenkünfte („entrevues") der Staatshäupter, mit oder ohne Zuziehung des Ministers, sind Staatsaktionen, welche für die Beilegung konkreter Streitigkeiten nicht in Betracht kommen, vielmehr nur generellen Verhandlungen dienen.

Wenn das Ergebnis der Verhandlungen die Beilegung des Streitfalles, durch Verzicht oder durch Vergleich, ist, so pflegt dies durch ein Protokoll oder auch durch einen Schriftwechsel (Notenwechsel, échange de notes) festgestellt zu werden.

V. Wenn dritte Staaten direkt an Verhandlungen zur Beilegung von Streitigkeiten teilnehmen, so nennt man diese Beteiligung gute Dienste (bons offices) oder Vermittelung (médiation). Die guten Dienste können erbeten oder angeboten („intervention amicale") werden, ebenso die Vermittelung. Die ältere Praxis unterscheidet beide Vorgänge, indem sie gute Dienste nur die auf Zusammenführung der Streitteile gerichtete Tätigkeit (z. B. Einladung zur Abhaltung einer Zusammenkunft im Lande

des die guten Dienste anbietenden Staates) nannte, Vermittelung aber die Beteiligung an den Verhandlungen selbst. Die erste Haager Konvention von 1907 (Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux) unterscheidet beides nicht, und empfiehlt (Art. 8) ein bestimmtes Vermittelungsverfahren durch folgende Bestimmung:

„Die Vertragsmächte sind einverstanden, unter Umständen, die dies gestatten, die Anwendung einer besonderen Vermittelung in folgender Form zu empfehlen.

Bei ernsten, den Frieden gefährdenden Streitfragen wählt jeder der im Streite befindlichen Staaten eine Macht, 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, unbeschadet anderweitiger Abrede, 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 zum wirklichen Bruche der friedlichen Beziehungen, so bleiben diese Mächte mit der gemeinsamen Aufgabe betraut, jede Gelegenheit zu benutzen, um den Frieden wiederherzustellen."

Man hat diese Art des Verfahrens „Spezial-Mediation" genannt.

VI. In den Artikeln 9—36 des ersten Haager Abkommens von 1907 sind Untersuchungskommissionen vorgesehen („commissions d'enquête"), welche dazu eingesetzt werden, um „durch eine unparteiische und gewissenhafte

Prüfung die Tatsachen aufzuklären". Ein berühmtes Vorbild dafür hat die 1871 von England und Amerika eingesetzte „Joint High Commission" gegeben, welche erfolgreich die Ausgleichung der Alabama Claims vorbereitete. Auch die 1887 von denselben Staaten für die Fischereistreitigkeiten in Kanada eingesetzte gemischte Kommission war von guter Wirkung. Eine gemäß den Haager Bestimmungen von 1899 während des russisch-japanischen Krieges (21./22. Okt. 1904) in der sog. Doggerbank-Affäre, auch Hull-Fall genannt (Beschießung englischer Fischerboote durch russische Kriegsschiffe: Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, 1905, S. 158 ff.), eingesetzte Kommission hat, nach allgemeinem Urteil, durch die Feststellung eines Mißverständnisses einen gefährlichen politischen Konflikt vermieden. Der Gedanke der als erfolgreich erwiesenen Einrichtung ist durch den sog. Bryanschen Friedensplan von 1913 weiter verfolgt, welcher dazu geführt hat, daß durch zahlreiche von den Vereinigten Staaten abgeschlossene Verträge ständige Kommissionen eingesetzt worden sind, welche nur die Aufgabe der Prüfung und Berichterstattung über streitige Tatbestände haben.

VII. Vom Schiedsgerichtswesen, seiner historischen Entwicklung und seiner Rolle in der pazifistischen Bewegung ist bereits die Rede gewesen.

Hier ist noch über die Technik des Schiedsgerichtswesens und über die Grundzüge des gegenwärtigen positiven Rechtszustandes zu berichten.

Technisch sind zwei Grundformen der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterscheiden:

1. Der auf uralter Praxis beruhende Vorgang, daß zwei im Streit über eine bestimmte Angelegenheit befindliche Staaten vereinbaren (man nennt das lateinisch „com-

promissum", französisch „compromis", deutsch Schiedsvertrag), daß der Streit einem von ihnen beiden zu wählenden Schiedsrichter oder Schiedsgerichtskollegium unterbreitet werde und daß sie sich der von diesem Schiedsgericht gefällten Entscheidung unterwerfen.

2. Der in neuerer Zeit in Aufnahme gekommene Vorgang, daß Staaten generell vereinbaren, etwalge Streitigkeiten zwischen ihnen auf schiedsgerichtlichem Wege zu erledigen.

Nach einem Vorschlag von Lammasch, der terminologisch schwerlich als glücklich bezeichnet werden kann, der aber Anklang gefunden hat, nennt man Verträge der ersteren Art isolierte Schiedsverträge (weil sie nicht generell sind), letztere institutionelle Schiedsverträge (weil diese die schiedsgerichtliche Erledigung zur „Institution" erheben, womit aber nicht gemeint ist, daß irgend eine stehende Einrichtung, also Institution im genaueren Sinne des Wortes damit verbunden ist).

Diesen beiden Grundformen gegenüber treten die Unterschiede zurück, welche sich innerhalb der großen Zahl der zu 2. bezeichneten generellen Schiedsverträge finden.

Die erstere Art von Schiedsverträgen kann heute als eine im wesentlichen der Vergangenheit angehörende und durch die gewaltige Entwicklung der zweiten Art fast völlig zurückgedrängte Erscheinung betrachtet werden. Dabei ist aber zu bemerken, daß auch im Verhältnis derjenigen Staaten, welche generelle Schiedsverträge miteinander haben, für jeden einzelnen Streitfall ein Abkommen getroffen werden muß, welches mindestens den Gegenstand des Streites feststellt, meist aber auch eine Reihe von Bestimmungen über die Durchführung des Schiedsvertrages enthält. Auch dieses Abkommen heißt compromissum, compromis, ist ja auch

wesensgleich mit dem älteren „isolierten" compromis, von dem es sich nur dadurch unterscheidet, daß ihm ein allgemeiner (institutioneller) Schiedsvertrag vorhergegangen ist.

Wenn eine generelle Schiedsabrede einem Vertrag als Nebenabrede beigefügt ist, dessen Hauptinhalt ein anderer ist, wenn z. B. in dem Weltpostvertrag (1878, 1906), in den deutsch-französischen Marokkoverträgen (1911), in den Friedensverträgen nach den Balkankriegen (1913 Bukarest, Konstantinopel, Athen) sowie in vielen Handelsverträgen bestimmt ist, daß etwaige auf die Ausführung des Vertrages bezügliche Meinungsverschiedenheiten auf dem Wege eines — gleichzeitig mehr oder weniger bestimmten — Schiedsgerichtsverfahrens erledigt werden sollen, so nennt man diese äußerlich als Anhängsel erscheinende Bestimmung „kompromissarische Klausel". Das Wesentliche dieser Form von Schiedsverträgen ist einerseits die in ihr liegende Abgegrenztheit der Materie, andererseits die Vorbehaltlosigkeit der Abrede in bezug auf die politische Tragweite der Streitfrage. Die kompromissarische Klausel schließt die Ehrenklausel und ähnliche Vorbehalte aus. Die kompromissarische Klausel bedeutet also unbedingte Vereinbarung der obligatorischen Schiedsbarkeit. Es ist von geschichtlichem Interesse, daß sie zuerst in dem preußisch-österreichischen Postvertrag vom 6. April 1850 angewendet und von diesem in den Weltpostvertrag, auf Deutschlands Initiative, übernommen wurde. Sie war enthalten in dem Entwurf, mit welchem Deutschland zu dem ersten internationalen Postkongreß in Bern, 1874, einlud. — [Vgl. Niemeyer, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit und des Deutschen Reiches Beteiligung und ihre Entwicklung, Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht Bd. XXVII 1917, S. 283 ff.]

Seit den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts sind, zuerst vereinzelt von kleineren Staaten, dann in geometrischer Progression sich vermehrend, unter Beteiligung, zuletzt unter der Führung der größten Staaten (Rußland, England, Frankreich, Vereinigte Staaten von Amerika) Verträge geschlossen, welche ausschließlich die Vereinbarung und nähere Bestimmungen darüber enthielten, daß und in welcher Weise zwischen ihnen Streitigkeiten einem Schiedsgericht unterworfen werden sollten.

Nur wenige Staaten schlossen in ihren Verträgen vorbehaltlos alle Streitigkeiten in diese Abrede ein. Es geschah dies in folgenden Staatsverträgen:

Belgien-Hawai 1862, Schweiz-Hawai 1868, Belgien-Siam 1868, Dänemark-Venezuela 1869, Spanien-Venezuela 1882, Schweiz-Salvador 1883, Belgien-Venezuela 1884, Belgien-Ekuador 1887, Spanien-Ekuador 1888, Schweiz-Ekuador 1888, Schweiz-Kongostaat 1889, Spanien-Honduras 1894, Spanien-Kolumbien 1894, Italien-Argentinien 1898, Brasilien-Chile 1899, Dänemark-Holland 1904, Dänemark-Italien 1905, Dänemark-Portugal 1907, Kostarika, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Salvador 1907, Bolivia-Peru 1909, Holland-Italien 1909.

Man sieht, daß von europäischen Staaten an diesen die allgemeine obligatorische Schiedsbarkeit festsetzenden Verträgen Belgien, Dänemark, Holland, Italien, Portugal, Spanien, die Schweiz beteiligt sind.

Die sonstigen ungemein zahlreichen Verträge, welche gegen die Jahrhundertwende und nachher wie eine gewaltige Flutwelle sich über die Welt streckten, haben samt und sonders das „schiedsgerichtliche Obligatorium", wie man zu sagen sich gewöhnt hat, nur in Beschränkung auf einen Teil der zwischen ihnen ausbrechenden Streitigkeiten vereinbart.

In der Art, wie die Beschränkung formuliert ist, fällt folgender Unterschied in die Augen:

1. Die eine Gruppe der Verträge unterwirft grundsätzlich alle Streitigkeiten der Schiedsbarkeit, fügt dem Grundsatz aber einschränkende Klauseln hinzu.

2. Die andere Gruppe bezeichnet von vornherein positiv einen beschränkten Bereich von Streitigkeiten.

Zu der ersteren Gruppe gehören die große Zahl der in der Zeit von 1899—1911 von süd- und mittelamerikanischen Staaten unter sich und mit Spanien, Dänemark, Griechenland, Italien abgeschlossenen Verträge, aber auch die 1894 zwischen Holland und Portugal, 1905 zwischen Dänemark und Spanien, 1905 zwischen Spanien, Schweden und Norwegen, 1908 zwischen Dänemark einerseits, Schweden und Norwegen andererseits, 1909 zwischen Griechenland und Spanien, 1910 zwischen Italien und Norwegen abgeschlossenen Verträge. Die Einschränkungsklauseln dieser Verträge lauten sehr verschieden. Mit einem unzutreffenden aber verbreiteten Sprachgebrauch werden sie sämtlich unter den Namen der „Ehrenklausel" zusammengefaßt. Es sind aber nur wenige von diesen Verträgen, welche in der Ausschlußformel die Wendung „nationale Ehre" haben. Häufiger sind die Formeln auf Ausschluß der Fragen gerichtet, welche „Lebensinteressen, Unabhängigkeit, territoriale Integrität" oder aber „die Verfassung" berühren.

Die zweite Gruppe von Verträgen beschränkt von vornherein (ganz entsprechend der kompromissarischen Klausel) die Schiedsbarkeit auf bestimmte Angelegenheitsbereiche. So wurden der Schiedsbarkeit unterworfen: Streitigkeiten über Anwendung oder Auslegung aller zwischen den Staaten abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Konventionen, Streitigkeiten über „Geldansprüche wegen Schäden, wenn das Prinzip der Entschädigung von den Parteien anerkannt ist".

Diese Erstreckung findet sich in folgenden Verträgen: Belgien-Schweiz 1904, Belgien-Schweden-Norwegen 1904, Schweiz-Schweden-Norwegen 1904, Rußland-Schweden-Norwegen 1904, Rußland-Dänemark 1905, Rußland-Brasilien 1910, Rußland-Italien 1910.

Ähnliche Begrenzungen enthalten die von Belgien 1904 mit Rußland, 1905 mit Rumänien geschlossenen Verträge. Die meisten der zu der zweiten Gruppe gehörenden Verträge aber erklären einfach alle Rechts-Streitigkeiten für arbitrabel, d. h. dem schiedsgerichtlichen Obligatorium unterworfen. In besonderer Umschreibung geschieht dies in dem 1899 zwischen Brasilien und Chile abgeschlossenen Vertrag: „Streitigkeiten, die sich nicht auf diplomatischem Wege haben beilegen lassen, über internationale Fragen, an denen die Vertragsteile auf Grund eines Rechtsanspruches beteiligt sind, den ein Teil auf vertraglicher oder anderer Basis erhebt, und die im Hinblick auf die Möglichkeit einer Entscheidung bei Anwendung der Grundsätze von Recht und Billigkeit juristisch erfaßbar sind." Die größte Zahl aller neueren Schiedsverträge aber folgt dem Muster des am 14. Oktober 1903 abgeschlossenen englisch-französischen Vertrages, welcher den Begriff der Rechtsstreitigkeit im Sinn des vereinbarten Obligatoriums dahin bestimmt: „Streitigkeiten juristischer Natur oder bezüglich der Auslegung zwischen den Vertragsparteien bestehender Verträge", und welcher die Einschränkung hinzufügt, daß diejenigen Rechtsstreitigkeiten ausgeschlossen sind, „welche die Lebensinteressen, die Unabhängigkeit, die Ehre der vertragschließenden Staaten oder die Interessen dritter Mächte berühren". Solche Verträge sind von folgenden Staaten geschlossen: Frankreich-Italien 1903, Großbritannien-Italien 1904, Frankreich-Spanien 1904, Großbritannien-Spanien 1904, Frankreich-Niederlande 1904, Spanien-Portugal 1904, Frankreich-

Schweden-Norwegen 1904, Deutsches Reich-Großbritannien 1904, Großbritannien-Schweden-Norwegen 1904, Großbritannien-Schweiz 1904, Großbritannien-Portugal 1904, Italien-Schweiz 1904, Frankreich-Schweiz 1904, Großbritannien-Niederlande 1905, Portugal-Schweden-Norwegen 1905, Portugal-Italien 1905, Portugal-Schweiz 1905, Dänemark-Frankreich 1905, Dänemark-Großbritannien 1905, Schweden-Norwegen 1905, Österreich-Ungarn-Portugal 1906, Frankreich-Portugal 1906, Spanien-Schweiz 1907, Amerika-Frankreich 1908, Amerika-Griechenland 1908, Amerika-Argentinien 1908, Amerika-Schweiz 1908, Amerika-Mexiko 1908, Amerika-Italien 1908, Amerika-Großbritannien 1908, Amerika-Norwegen 1908, Amerika-Portugal 1908, Amerika-Spanien 1908, Amerika-Schweden 1908, Amerika-Niederlande 1908, Amerika-Japan 1908, Amerika-Dänemark 1908, Amerika-China 1908, Amerika-Peru 1908, Amerika-Salvador 1908, Norwegen-Portugal 1908, Frankreich-Kolumbien 1908, Großbritannien-Kolumbien 1908, Amerika-Chile 1909, Amerika-Haiti 1909, Amerika-Ekuador 1909, Amerika-Bolivia 1909, Amerika-Uruguay 1909, Amerika-Kostarika 1909, Amerika-Österreich-Ungarn 1909, Amerika-Brasilien 1909, Amerika-Paraguay 1909, Portugal-Brasilien 1909, Frankreich-Brasilien 1919, Brasilien-Spanien 1909, Brasilien-Mexiko 1909, Brasilien-Venezuela 1909, Brasilien-Kostarika 1909, Brasilien-Ekuador 1909, Brasilien-Kuba 1909, Großbritannien-Brasilien 1909, Norwegen-Brasilien 1909, Portugal-Nikaragua 1909, Brasilien-China 1909, Portugal-Argentinien 1909, Brasilien-Peru 1909, Brasilien-Haiti 1910, Österreich-Ungarn-Großbritannien 1910, Italien-Spanien 1910, Österreich-Ungarn-Brasilien 1910, Italien-Belgien 1910, Italien-Schweden 1913, Panama-Spanien 1912, Österreich-Ungarn-Schweiz 1913.

Dagegen unterwirft der 1911 zwischen Frankreich u Dänemark geschlossene, im übrigen dem französisch-en lischen Vorbild folgende Vertrag wieder unbedingt den Obligatorium:

I. Geldansprüche wegen Schäden, wenn das Entschädigungsprinzip von den Parteien anerkannt ist;

II. Vertragsschulden, die eine Regierung von der anderen als ihren Staatsangehörigen geschuldet reklamiert;

III. Auslegung und Anwendung der Vertragsnormen über Handel und Schiffahrt;

IV. Auslegung und Anwendung der Vertragsnormen über gewerbliches, literarisches, künstlerisches Eigentum, internationales, durch die Haager Abkommen geregeltes Privatrecht, internationalen Arbeitsschutz, Post und Telegraphie, Maße und Gewichte, sanitäre Fragen, unterirdische Kabel, Fischfang, Tonnengehalt von Schiffen, Mädchenhandel.

In gleicher Weise unterwirft der 1913 zwischen der Schweiz und Spanien geschlossene Vertrag dem Obligatorium unbedingt:

I. Gewisse Geldansprüche;

II. Auslegung und Anwendung von Abkommen, an denen nicht dritte Staaten beteiligt sind.

Wenn man von fakultativer Schiedsbarkeit spricht, im Gegensatz des Obligatoriums, so muß dem gegenüber mit größter Schärfe gesagt werden, daß ein mit Schiedsbarkeit sich beschäftigender Vertrag, welcher nicht die Verpflichtung begründet, sondern nur der Möglichkeit und grundsätzlichen Bereitwilligkeit der Vertragschließenden Ausdruck gibt, daß sie in irgendeiner Weise ihre Streitigkeiten schiedsrichterlicher Entscheidung unterwerfen, den Namen eines Schiedsvertrages nicht verdient. Wenn auf Grund

solchen Vertrages konkrete Schiedsverträge („compromis") geschlossen werden, so unterscheiden letztere sich in keiner erheblichen Beziehung von den alten Schiedsfällen, denen schöne Wendungen vom Schiedsgerichtswillen in allgemeinredenden Verträgen nicht vorhergegangen waren. Trotzdem können natürlich solche fakultativen Abmachungen als politischer Stimmungsausdruck nicht nur die Bedeutung von guten politischen Symptomen, sondern auch von moralischen Hilfen haben, welche das tatsächliche Zustandekommen von konkreten Schiedsverträgen und auch sonstige friedensfördernde Momente unterstützen.

Die Entwicklung seit den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts hat neben die Förderung „obligatorischer Schiedsgerichtsverträge" Bestrebungen gestellt, welche auf die Schaffung von Einrichtungen für Erledigung schiedsgerichtlicher Verfahren gerichtet sind. In dieser Hinsicht sind zwei Aufgaben zu unterscheiden, einmal die Herstellung der Schiedsgerichtsverfassung, d. h. einer den Gerichtshöfen der Staaten entsprechenden Organisation, wozu Richter, Gerichtsschreiber, Verwaltungsbeamte, Räumlichkeiten und Geld gehören, sodann die Herstellung einer dem staatlichen Prozeßverfahren entsprechenden Schiedsgerichtsprozeßordnung.

Diese Einrichtungen sind entweder so denkbar, daß jedes Staatenpaar besondere Einrichtungen dieser Art für seine Schiedsfälle schafft, oder so, daß für eine größere Staatengruppe oder für alle Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft die Einrichtungen einheitlich getroffen werden. Die zuletzt bezeichnete Lösung hat so viel für sich, daß nur auf sie in der Hauptsache die Bestrebungen aller derjenigen sich richteten, welche in Europa (anders in Amerika) die Fortbildung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit auf ihre Fahne geschrieben hatten.

Aus diesen Bestrebungen ging die im Jahre 1899 im Haag beschlossene und auch sogleich eingerichtete sog. „Cour d'arbitrage" hervor (genauer „Cour permanente d'arbitrage"), deren Bestimmung nach Art. 20 der sie begründenden ersten Haager Konvention war: „die unmittelbare Anrufung der Schiedssprechung für die internationalen Streitfragen zu erleichtern". Zu diesem Behufe ist im Haag auf gemeinsame Kosten der Vertragsstaaten das „Bureau international" errichtet, welches alle Verwaltungsgeschäfte zu besorgen, die von den Vertragsstaaten ihm mitzuteilenden Abschriften sämtlicher sie betreffenden Schiedsabreden und Schiedssprüche archivmäßig aufzubewahren, die auf den jedesmaligen Zusammentritt eines Schiedsgerichtes bezüglichen Mitteilungen zu vermitteln und alle sonstigen erforderlichen Schreib- und sonstigen Bureauarbeiten vorzunehmen bestimmt ist. Das Bureau sollte nicht nur den Vertragsstaaten und den gemäß der Haager Konvention gebildeten einzelnen Schiedsgerichten, sondern jedwedem Schiedsgericht zur Verfügung gestellt werden. — Dem Bureau ist ein „Conseil administratif permanent" vorgesetzt, welchen die Gesamtheit der im Haag beglaubigten diplomatischen Vertreter der Vertragsstaaten bildet, unter dem Vorsitz des holländischen Außenministers. Als Organ der Vertragsstaaten erstattet diesen der Conseil jährlich Bericht.

Während diese Einrichtungen wirklich ständig sind, ist das Schiedsgericht nicht ständig. Vielmehr ist nur eine Liste von Persönlichkeiten eingerichtet und wird fortgeführt, welche von den Vertragsmächten (von jeder vier) als geeignet und bereit angemeldet werden, ein Schiedsrichteramt im Rahmen der Haager Einrichtungen zu übernehmen, falls streitende Staaten sie im Falle eines von ihnen geschlossenen konkreten Schiedsvertrages darum ersuchen.

Diese Persönlichkeiten erhalten für sechs Jahre (Verlängerung statthaft) den Titel „Membre de la Cour permanente d'arbitrage". Von 1899—1922 sind 16 Schiedsgerichtsfälle im Rahmen des Haager Schiedshofes verhandelt. In den einzelnen Fällen bestand das Schiedsrichterkollegium teils aus fünf, teils aus drei Mitgliedern; in einem Fall war es ein Einzelrichter. Die Gesamtzahl der Titularrichter beträgt in der Höchstziffer über 180. Da mehrere Richter an einer Mehrzahl von Schiedsfällen beteiligt waren (einzelne fünfmal), so wirkt die Mitgliedschaft in der großen Mehrzahl nur als Ehrentitel, welchen die Regierungen, als Ausdruck ihrer Anerkennung und Wohlgeneigtheit, eigenen Staatsangehörigen verleihen.

Die zweite Friedenskonferenz (1907) hat sich in sehr eingehenden Verhandlungen der Aufgabe gewidmet, diesem nur dem Namen nach permanenten Schiedsgerichtshof einen wirklich permanenten Schiedsgerichtshof im Haag an die Seite zu stellen. „Cour de justice arbitrale" sollte er heißen, wobei sonderbarerweise der Zusatz permanente nicht gebraucht werden sollte, während die nicht ständige Cour von 1899 ihn behalten sollte. Aber der Plan scheiterte. (Vgl. Niemeyer a. a. O., S. 297). —

Die erste Haager Konvention von 1899 enthielt, in den Artikeln 30—57, eine Schiedsgerichtsprozeßordnung („Procédure arbitrale"), welche aber, als jus dispositivum, von den Schiedsparteien nicht angenommen zu werden brauchte, sondern ganz oder teilweise abgeändert werden kann. Diese Bestimmungen sind in den Artikeln 51—90 der Konvention von 1907 in revidierter Form auch wiederholt worden.

In den Friedensverträgen von 1919, zunächst in dem Versailler Vertrag, ist die Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen des

Völkerbundstatuts (Versailler Vertrag Art. 12 und 13) behandelt worden, ohne daß sich daraus für das positive Recht des Schiedswesens etwas ergäbe.

VIII. Über das gerichtliche Verfahren, welches vor den internationalen Gerichtshöfen in Cartago (seit 25. Mai 1908) und im Haag (seit 15. Februar 1922) stattfindet, kann hier nicht ausführlicher gehandelt werden. Das Statut und Reglement des letzteren ist abgedruckt in Niemeyers Zeitschrift Bd. XXX S. 200ff. Vgl. auch Bd. XXIX, S. 400 und Bd. XXX, S. 282.

Anhang.

Der Krieg.

Über die Bedeutung des Krieges im Völkerrecht ist im dritten Kapitel ausführlich gehandelt worden. Nach der Grundauffassung, auf welcher das vorliegende Buch beruht, ist der Krieg kein Rechtsverhältnis, d. h. es ist nicht wahr, daß der ungeheure und ungeheuerliche Gesamtbereich der Geschehnisse und Möglichkeiten, welche wir Krieg nennen, als solcher unter die Maßgeblichkeit rechtlicher Grundsätze gestellt sei. Es sind vielmehr nur einzelne Seiten der gesamten Erscheinung, und zwar im Verhältnis zu dem furchtbaren Ausmaß von Blut, Tränen und Jammer, welches den Krieg begleitet, nur verschwindend geringe Ausschnitte, welche das sog. internationale Völkerrecht des Krieges zu regeln unternimmt.

Das Interesse, welches dieses dürftige „Kriegsrecht" in der Gegenwart finden kann, ist ein doppeltes, einmal auf die Vergangenheit, die sog. Schuldfragen des Weltkrieges,

gerichtet, dann auf die Zukunft, d. h. auf die Erwartung gestellt, welches Recht in einem künftigen Krieg gelten wird.

Der Völkerrechtsjurist wird, je genauer er über die Einzelheiten des Kriegsrechtes unterrichtet ist, um so skeptischer in beiden Beziehungen sein.

Die zahlreichen Anklagen wegen Verletzungen des Völkerrechts im Weltkriege, welche von allen beteiligten Seiten gegen alle anderen beteiligten Seiten erhoben wurden und werden, sind, abgesehen von der Unsicherheit tatsächlicher Feststellungen, mit dem Maßstab objektiv feststehenden Rechtes nicht zu messen. Eine dogmatische Belehrung gerade über diese Fragen zu geben, muß der wissenschaftliche Forscher ablehnen, auch dort, wo der Richter genötigt ist, zu entscheiden.

Was das künftige Kriegsrecht angeht, so ist soviel gewiß, daß die Regeln der Pariser Seerechtsdeklaration 1856, der Petersburger Konvention 1868, der Haager Landkriegsordnung von 1907, der übrigen Konventionen von 1907 ebenso wie die (unratifizierte) Londoner Seerechtsdeklaration vom 26. Februar 1909 nicht unverändert in Geltung stehen werden, und andererseits, daß, soweit sie in Geltung stehen werden, sie nicht im entferntesten ausreichen werden, um den Interessen der Neutralen und dem Schutzbedürfnis der friedfertigen Bürger, der Frauen, der Greise und der Kinder, gegenüber dem Wirtschaftskrieg einigen Schutz zu geben.

Das Völkerrecht für den Krieg kann und muß den dazu berufenen Fachmann nach wie vor sehr ernstlich beschäftigen.

Die Allgemeinheit aber der menschlichen Gesellschaft muß, anstatt an ein Völkerrecht für den Krieg zu glauben,

das Völkerrecht des Friedens als Schutzwehr gegen den Krieg kennenlernen und pflegen[1] [2] [3] [4].

[1]) Über die kriegsrechtlichen Probleme habe ich mich in folgenden Veröffentlichungen ausgesprochen:
Prinzipien des Seekriegsrechts. Berlin, Mittler 1906.
Das Seekriegsrecht nach der Londoner Deklaration vom 26. Februar 1909. Berlin, Guttentag 1910.
Das Völkerrecht und der russisch-japanische Krieg. In: Deutsche Juristenzeitung 1905, S. 37 ff.
Seebeuterecht. Im „Tag" Nr. 55 vom 6. März 1909.
Privateigentum im Seekrieg. München und Leipzig 1914.
Gerechtigkeit des Krieges. In der Internat. Monatsschrift für Wissenschaft, Kunst und Technik, 9. Jahrg. 3. Heft v. 1. 11. 1914, S. 201 ff.
Aufgaben künftiger Völkerrechtswissenschaft. München und Leipzig 1916.
Das Völkerrecht nach dem Kriege. In: Deutsche Juristenzeitung 1919, Heft 1—2, S. 22 ff.

[2]) Für die Quellen des Kriegsrechts sind besonders anzuführen:
Niemeyer, Urkundenbuch zum Seekriegsrecht. 3 Bde. Berlin, Guttentag 1913.
Strupp, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts. 2 Bde. 1911.
Wehberg, Die Abkommen der Haager Friedenskonferenzen, der Londoner Seekriegskonferenz, nebst Genfer Konvention. Berlin, Guttentag 1915.
Neuberg, Kriegsvölkerrecht. Mannheim, Bensheimer 1915.
Pohl, Deutsches Seekriegsrecht. Berlin, Heymann 1915.
Pohl u. Sartorius, Modernes Kriegsvölkerrecht. München, Beck 1922.

[3]) Deutsche Literatur:
Meurer, Das Friedensrecht der Haager Konferenz 1905. 1907.
Strupp, Das Internationale Landkriegsrecht. 1914.
Wehberg, Das Seekriegsrecht. 1915.
Zoller, Das Völkerrecht und der Krieg. 1915.

[4]) Ausländische Literatur:
Fauchille, Traité de droit international public. Bd. 2. 1921.
Garner, International law and the world war. 1920.
Mérignhac Lémonon, Le droit des gens et la guerre. 1921.
Oppenheim, International law. Bd. 2. 1921.
Rolin, Le droit moderne de la guerre. 1920.
Spaight, War rights on land. 1911.

Register.

V. = Völkerrecht.

Aachener Protokoll 120.
Adhäsion 140.
Agenten, diplomatische 119.
Alabama-Claims 153.
Alter des V. 43.
Amerika 53, 70.
Anationalisierung des Meeres 61.
Antisklaverei-Akte 124, 145.
Apoliden 98.
Arbeiterschutz 145.
Auswärtiges Amt 115, 118.
Ausweisungsrecht 97.
Automobilverkehr 143.

Bancroft-Verträge 93.
Baralong-Fall 33.
Begriff des V. 5.
Belgien 134.
Beringsmeer 61.
Berner Eisenbahnübereinkommen 63, 67, 143.
— Funkentelegraphenübereinkunft 63.
— Konvention zum Schutz der Literatur und Kunst 16, 67, 124, 146.
Berliner Generalakte 16.
Bewaffnete Handelsschiffe 33.
— Neutralität 48, 56.
Binnengewässer 109.
Bureaux 123.
Bodin, J. 46.
Bons offices 151.
Botschafter 170.
Branntweinhandel 145.
Brüsseler Antisklaverei-konvention 16, 124, 145.
— Seerechtsabkommen 67, 147.
— Wechselrechtsabkommen 147.
Buchten 110.
Bundesstaat 77.
Bynkershoek 59.

Clausula rebus sic stantibus 127, 133.
Clayton-Bulwer-Vertrag 38, 58, 109.
Cour d'arbitrage 124, 162.
— de justice arbitrale 163.

Doggerbank-Affäre 153.
Dreimeilenzone 113.

Ehrenklausel 157.
Eisenbahnwesen 123, 143.
Entstehung des V. 29, 39.
Exterritorialität 88, 101, 115.

Fakultative Schiedsgerichtsbarkeit 51, 160.
Fiskus 72.
Frauenarbeit 57.
Fremdenrecht 71, 89.
Friedensblockade 105.

Gebietsbereiche 99.
Gebietshoheit 86.
Gebietsneutralisierungen 105.
Gebietsverletzung 106.
Geistiges Eigentum 68.
Gemeinschaftsinteresse und Gemeinschaftsinteressen 141.
Generalkonsuln 120.
Genfer Konvention 16, 49, 57.
Geodätisches Institut 64, 146.
Gerichtshöfe, internationale 124, 164.
Gesandte 119, 120.
Gesandtschaften 115, 119.
Gesandtschaftsgebäude 16.
Geschäftsträger 120.
Geschichte des V. 43.
Gesundheitswesen 61, 63.
Gewerbliches Eigentum 16, 124, 146.
Griechenland 43.
Grotius, H. 45, 48, 110, 142.
Gute Dienste 151.

Haager Konventionen von 1899 u. 1907 16, 59.
— Privatrechtskonventionen 70, 146.
— Friedenskonferenzen 59.
Halbsouveränität 77.
Handelsfeindseligkeit 54.
Handelsfreiheit 144.
Handelskonsuln 121.
Handelsrecht 67.
Handelsschiffe 33.
Handelsverträge 144.
Hegel 30.
Hydrographisches Institut 64, 146.

Idee des V. 19.
Imperialismus 53.
Institutionelle Schiedsverträge 154.
Internationales Privatrecht 69.
Intervention 151.
Interzession 95.
Isolierte Schiedsverträge 154.

Jurisdiktionskonsuln 121.
Jus avocandi 92.
Jus protectionis 94.

Kaisertum 44.
Kanäle, internationale 58, 109.
Kant 20, 24, 30, 48.
Kapitulationen 121.
Kollektivverträge 16, 48, 123.
Konsulatswesen 95, 120.
Konsuln 115.
Kompromissarische Klausel 155.
Konventionalregeln 37.
Krieg, Kriegsverhütung, Kriegsrecht 23, 48, 59, 146.
Kriegsschiffe 103.
Kunst, Schutz, 145.
Küstenmeer 100, 111.

Landesgrenzen 88.
Landgrenze 112.
Landgebiet 100.
Lassa 38.
Lateinische Münzunion 144.
Literatur des V. 41, 166.
Londoner Seerechtsdeklaration 59.
Luftgebiet 113.
Luftrechtskonvention 114, 143.
Lusitania-Fall 33.

Machiavelli 46.
Mädchenhandel 57.
Mare liberum, clausum 59, 110.
Maßwesen 144.
Mediation 151.
Meerengen 110.
Meeresfreiheit 59.
Meistbegünstigungsklausel 144.
Meterkonvention 124, 144.
Militarismus 53.
Ministerresidenten 120.
Münzwesen 144.

Nationalitätsprinzip 52.
Neutrale 59, 105.
Neutralisierung 105.
Neutralität, bewaffnete 48, 56.
Nordsee 61.

Objekte im V. 71.
Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit 51, 155, 160.
Opiumkonvention 57.
Ordnung 22.
Organe im V. 71, 114.

Panamakanal 58, 109.
Papsttum 44.
Pariser Konvention über gewerbliches Eigentum 16, 69, 146.
— Seerechtsdeklaration 59, 165.
Partikulares V. 14.
Pax Romana 44.
Pazifismus 27, 49.
Personalhoheit 86, 94.
Personalunion 76.
Petersburger Konvention 16, 49, 165.
Phosphorbereitung 57.
Positives V. 10, 37, 40.
Privateigentum zur See 60.
Privatrecht, internationales 69.

Quellen des V. 29.

Ratifikation 140.
Realunion 76.
Recht, Begriff 20.
Rechtsquellen, Begriff 29.
Rechtsprechungsorgane im V. 124.
Rechtssubjektivität 72.
Repressalien 149.
Retaliation 149.
Retorsion 149.
Rom 44.
Rücktrittsrecht 134.
Rüstungsproblem 50.

Sanitätskonvention 61, 63.
Satzung 29, 39.
Seehandel 60.
Seerechtsdeklaration 16, 49, 59, 165.
Seestraßenrecht 50, 62.
Scheckrecht 67.
Schiedsgerichtswesen 153.
Schiffahrt 59.
Seezone 112.
Seeräuberei 61.
Seismologisches Institut 64, 146.
Selbsthilfe 147.
Sicherheit 22, 55.
Sitte, Sittlichkeit 32, 34, 35, 39.
Sittlichkeitspolizei 145.
Sklavenraub, Sklavenhandel 16, 56, 61.
Spezial-Mediation 152.
Spezielles V. 14.
Spinoza 38.
Staat, Begriff 21.
Staatenbund 77.
Staatenkonsens 9.
Staatenverbindungen 76.
Staatsangehörigkeit 90.
Staatsdogma im V. 84.
Staatshaupt 115, 117, 151.
Staatshoheit 86.
Staatsservituten 104.
Staatsverträge 71, 126.
Stammler, R. 20.
Ströme, internationale 57, 109.
Streitführung ohne Krieg 147.
Streitschlichtung ohne Krieg 123, 147.
Subjekte im V. 71.
Suezkanal 58, 109.
Sujet mixte 93, 97.
Suveränität 11, 47, 78.
Suzeränität 77.

Territorialhoheit 86, 102.
Telegraphenverein 63, 123, 143.
Türkei 73.
Traite des blanches 57.
Traite des noirs 57
Transportwesen 63.

Übung 29, 39.
Unionen 25, 123, 142, 143.
Untersuchungskommissionen 152.
Urheberrecht 68.

Vereinbarungen 139.
Vergeltung 149.
Verständigungsverträge 132.
Vertragsbegriff 126.
Verwaltungsgemeinschaften 25.
Verwaltungsorgane im V. 123.
Völkerrechtsbeteiligung 74, 81.
Völkerrechtssubjektivität 72, 85.

Wagner, A. 21.
Wechselrecht 66, 147.
Weltpostverein 16, 25, 63, 123, 143, 155.
Wiener Reglement 119.
Wirtschaftskrieg 60, 165.
Wissenschaft, Schutz 145.
Wohlfahrt 22.

Zollwesen, Zollverbände 144.
Zuckerkonvention 143.
Zusagen 128.

SEMINARYJUM PRAWNICZE I POLIT.
UNIW. JAG.


W
de
G