

VÖLKERBUND UND STAAT

VON

N. MAIM

TEIL I
(S. 1—176)

TARTU 1931

VORWORT.

Im Mittelpunkte der neuen Rechtsgedanken, die seit der Zeit des Weltkrieges auf dem Gebiete des internationalen Rechts sich zu allgemeiner Anerkennung durchringen wollen, steht der **V ö l k e r b u n d s g e d a n k e**. Dieser Gedanke ist zwar nicht von allen Staaten akzeptiert worden, trotzdem aber bildet die Gründung des Völkerbundes mit den sich ihm anschliessenden Organisationen die positive Errungenschaft im internationalen Leben des letzten Dezenniums: denkt man sich den Völkerbund weg, so würde die Staatengemeinschaft in jenen anarchischen Zustand zurücksinken, der ihr vor dem Weltkriege eigen war. Die Rechtslage des Staates ist nur im Völkerbund einer Wandlung unterworfen; ausserhalb desselben aber bleibt der Staat im Rechtssinn immer derselbe, der er gewesen ist. Vom Rechtsstandpunkt aus ist also in den Beziehungen zwischen Völkerbund und Staat etwas Neues zu suchen; um das hervorzuheben, ist dieser Abhandlung ihr Titel gegeben.

Wenn die Völkerbundssatzung auch in den Friedensverträgen enthalten ist, so muss der Völkerbund doch einen universalen Rechtsgedanken verwirklichen und ist daher für immer gegründet, während die Friedensverträge bloss eine konkrete politische Lage rechtlich festgesetzt haben, die von vorübergehender Dauer sein kann. In diesem Unterschied liegt die Grundlage zur vollständigen Absonderung der Rechtsordnung des Völkerbundes, als einer Ideenwelt für sich, von den besonderen Rechtsbeziehungen, die durch die Friedensverträge zwischen den teilnehmenden Staaten des Weltkrieges festgelegt sind. Zugleich ist aber die Völkerbundsordnung der Ausdruck einer bestimmten allgemeinen Rechtsauffassung von den internationalen Beziehungen, die den restlosen Anschluss an die Ziele des Völkerbundes bedeutet, aber gegen-

wärtig noch keine einstimmige Anerkennung gefunden hat. Es versteht sich daher, dass die Ausführungen dieser Abhandlung nur im Rahmen obiger Rechtsauffassung begründet erscheinen können.

Die Völkerbundsordnung ist eine Errungenschaft des internationalen Rechts, die den Staat in eine neue Rechtslage versetzt. So kann mit Recht von einem Einfluss des internationalen Rechts auf das Staatsrecht oder innere öffentliche Recht gesprochen werden. Was ist unter diesem Einfluss, soweit er einer wissenschaftlichen Behandlung unterzogen werden kann, zu verstehen?

Man kann hier das Verhältnis des positiven internationalen Rechtsmaterials zum positiven innern Recht in Betracht ziehen, denn das ungeheure Anwachsen des ersteren (man denke nur an die 70 Bände der im Völkerbundssekretariat registrierten Verträge seit dem Weltkriege) wirkt sich in der Gestaltung des letzteren, im besonderen auch in der Gestaltung des öffentlichen Rechts aus. Doch bedarf die Erforschung besagten Einflusses in dieser Richtung grösserer Vorarbeiten im Bereich jedes einzelnen nationalen Rechts, so dass die Bearbeitung der Frage des allgemeinen Einflusses des internationalen Rechts so lange noch undurchführbar erscheint, als eine Untersuchung des speziellen Einflusses desselben auf die einzelnen nationalen Rechtssysteme noch nicht ausgeführt worden ist. Dem Verfasser sind systematische Arbeiten dieses Inhalts nicht bekannt geworden. Dauert das Anwachsen des internationalen Rechtsmaterials in demselben Mass, wie bisher, fort, so wird eine Bearbeitung der Frage im genannten Sinn wohl bald unerlässlich sein.

Es kann aber die Einwirkung des internationalen Rechts im Sinne einer Einwirkung seines Geistes auf die Gestaltung des inneren öffentlichen Rechts aufgefasst werden. Dieses letztere ist bisher in prinzipieller individueller Abgeschlossenheit erschienen, nur auf den Staat bezogen worden, so dass noch gegenwärtig eine Trennung der beiden Rechtszweige des öffentlichen Rechts zu beobachten ist. Die Gründung des Völkerbundes hat aber eine prinzipiell neue Rechtslage der Staaten zueinander geschaffen: die rechtliche Isoliertheit des Einzelstaates ist aufgehoben, der Staat ist nun Glied einer organisierten Gemeinschaft, weswegen auch ein

neuer Geist den Staat beseelen muss. Das besagt doch zugleich, dass das innere öffentliche Recht sich in seinen Grundlagen der Völkerbundsordnung anzupassen hat. In dieser Hinsicht muss folglich eine Einwirkung des internationalen Rechts auf das Staatsrecht angenommen werden.

Die vorliegende Abhandlung hat nun die Aufgabe, diese Einwirkung im letztgenannten Sinn zu untersuchen. Bisher ist keine zusammenfassende Arbeit über die prinzipiellen Rechtsfolgen, die sich für den Staat aus seiner Zugehörigkeit zum Völkerbund ergeben, erschienen. Im Rechtssinn ist hier vielmehr alles noch schwankend; irgendeinen klaren Standpunkt¹ sucht man vergebens. Und so kann gegenwärtig beobachtet werden, dass Staaten als Bundesmitglieder, gleichwie vor dem Weltkriege die isolierten Staaten, sich zu feindlichen Bündnissen zusammenschließen bestrebt sind, Rüstungen betreiben und einander mit Krieg drohen . . . Ist aber der Völkerbund kein kurzlebiger „Scherz“, wie es einem Journalisten beliebt hat ihn zu nennen, sondern in historischer Entwicklung eine Notwendigkeit, die sich allem Widerstand zum Trotz nur umsomehr befestigt, so ist auch erforderlich, dass die Rechtsgrundsätze des öffentlichen Rechts, wie sie sich aus den Beziehungen des Völkerbundes zum Staat ergeben, sowie die im Völkerbund allein zulässige Rechtsauffassung vom Staat — klargelegt werden. Die vorliegende Abhandlung hat dieses zu tun unternommen, indem sie sich dabei immer an das positive Rechtsmaterial halten will.

In betreff der Methode, die hier angewandt wird, sei bemerkt, dass sie keine Schulmethode, im eigentlichen Sinn, darstellt. So werden hier die Grundsätze der normativen Schule nicht akzeptiert: die Ausführungen gehen nicht von einer Grundnorm aus, die übrigens noch gefunden werden müsste, wobei Zweifel berechtigt sind, ob eine solche Grundnorm überhaupt festzustellen sei; auch ist die normative Methode mehr einer rein dogmatischen Darstellung angepasst. Jene Richtung aber, welche das Naturrecht wieder zur Geltung bringen will, ist zu unbestimmt, so dass man sich ihr ebensogut anschließen wie nicht anschließen kann: ersteres insofern sie die Rationalisierung des Rechts durch eine wissenschaftliche Methode erreichen will, letzteres aber insofern sie das historische Werden des Rechts gar nicht berücksichtigen

möchte. Darum gehören die Ausführungen dieser Abhandlung dem Ideengang nach weder zur einen, noch zur anderen Richtung. Die Darlegung hält sich aber an die Tatsachen und in dem Sinn ist sie realistisch, wie sie andererseits kritisch ist, indem sie die theoretischen Standpunkte einer kritischen Erläuterung unterzieht.

In der Rechtstheorie wird gegenwärtig die Autonomie des Rechts gelehrt. Den Rechtsursprung kann man in einer plötzlichen Intuition, die sich der Erkenntnis des Menschen bemächtigt (Duguit), erblicken, oder in einer bestimmenden Norm, die, aus der Welt des Sollens stammend, im Reiche der objektiven Werte verankert ist (die Wiener Schule). Wenn das Recht autonome Werturteile darstellt, deren Gültigkeit für den Menschenwillen in ihrem Wesen begründet ist, so muss gewiss die prinzipielle Wirkung des Rechts um so größer sein.

Abgesehen von der theoretischen Auffassung vom Recht ist die Verwirklichung des Rechts, sein Eindringen in die Lebensverhältnisse als positive Rechtsregel, die konkrete Beziehungen ordnen soll, eine Erscheinung für sich. Die vollständige Loslösung des Rechts von allen anderen Lebens- elementen kann wohl begrifflich in der reinen Rechtslehre angestrebt werden; wenn aber die Realisierung des Rechts, seine Entwicklung und der Einfluss eines Rechtsgebietes auf das andere klargelegt werden sollen, so ist hierbei ein rechtspolitischer Stoff gegeben, dessen Behandlung eine scharfe Trennung von anderen psychologischen Elementen — zu denen übrigens auch das Recht gehört — nicht zulässt, weil die Ausbildung des Rechts im weiteren Sinne ein Bewusstseinsproblem ist. Aus diesem Grunde ist in der vorliegenden Abhandlung der Zusammenhang des positiven Rechts mit dem Interesse als dem hauptsächlichsten psychologischen Faktor, der hier in Betracht kommen kann, hervorgehoben. Recht und Interesse sind nicht ein und dasselbe, sondern das letztere wirkt bestimmend mit, um der Rechtsnorm zu effektiver Kraft zu verhelfen; das Recht regelt die menschliche Aktivität, das Interesse ist aber deren bewusster Inhalt.

Das positive Recht muss darum, soweit es die Lebensverhältnisse gestaltet, immer mit gewissen Interessen zusam-

menfallen, wenn es reale Wirkung ausüben soll, und darf nie losgerissen, als abstrakter Befehl, bloss über den Interessen schweben. Eine internationale Rechtsregel hat nur dann Wirkung, wenn in ihr ein internationales Interesse zum Ausdruck gekommen ist, das gegenüber den nationalen Interessen sich durchzusetzen vermochte: das Kriegsverbot beobachtet man, wenn der internationale Friede sich als ein mächtigeres Interesse erwiesen hat, als die gewaltsamen nationalen Expansionsbestrebungen. So hält andererseits das Recht die menschliche Aktivität von gewissen Zielen ab und müssen daher gewisse Interessen wegfallen, weil sie rechtlich nicht zu verwirklichen sind. Weil aber die Aktivität nicht aufgehoben werden kann, so müssen ihr in rechtlicher Beziehung in anderer Richtung *ur* so freiere Bahnen gewiesen werden: ist der Krieg in Acht erklärt, so ist zugleich auch das Kriegsinteresse, das in der Geschichte einen so grossen Raum eingenommen hat, ausgeschaltet, und die frei gewordene Aktivität soll in der internationalen Zusammenarbeit neue Ziele finden; durch das Verschwinden des Kriegsrechts gewinnt also das Recht auf Zusammenarbeit umsomehr Bedeutung. Somit ist der Wechsel des positiven Rechts zugleich ein Wandel der Aktivität und der Interessen, obwohl auch das Umgekehrte wahr ist. Wie weit die Verwirklichung eines positiven Rechtsprinzips durch Interessen bestimmt wird, zeigt am deutlichsten die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der Nationen. Dieses Recht ist keiner Nation abzusprechen; während des Weltkrieges, wie auch nachher, wurde dasselbe von allen Seiten wieder deklariert, und die neue internationale Rechtsordnung sollte auf diesem Prinzip aufgebaut werden; doch richtete man sich bei seiner Durchführung nicht nach seinem Rechtsinhalt, sondern vielmehr darnach, ob seine Anwendung dem Interesse der massgebenden Parteien entsprach oder nicht: so ist durch manche Autoren aus dem Rechtsprinzip bald nur ein politisches oder moralisches Prinzip gemacht worden. Die enge Verknüpfung des positiven internationalen Rechts mit den Interessen wird noch durch den Umstand gesteigert, dass das Recht hier ohne Zwangsorganisation zur Geltung kommt. Das internationale Recht bleibt doch nur so lange ein philosophisches Recht, als die internationalen Interessen sich ein solches Gewicht angeeignet haben, dass sie sich den einseitigen nationalen Interes-

sen gegenüber zu behaupten vermögen, also letztere in sich, als in einen weiteren Interessenkreis, aufnehmen. Damit hört auch das positive internationale Recht auf, bloss ein Anhängsel des nationalen Rechts zu sein.

Die vorliegende Abhandlung konnte, soweit sie rechtspolitischen Inhalts ist, den Zusammenhang zwischen Recht und Interesse nicht umgehen. Dieser Zusammenhang besagt aber durchaus nicht, dass das Recht dem Interesse unterstellt sein soll, sondern vielmehr, dass das Recht nicht gegen das Interesse gerichtet sein darf. Das Recht weist dabei eher auf das wahre Interesse hin, indem es in der menschlichen Aktivität alles Antisoziale und Antirationelle aufdeckt und aus dem Gemeinleben verbannt.

Es mag die Frage gestellt werden: welches internationale Interesse erwirkt die Einordnung des Staates in die Rechtsordnung des Völkerbundes? Die Aufrichtung und Erhaltung einer ständigen internationalen Rechtsordnung — kann geantwortet werden! Dieses Interesse bedeutet keine Verneinung des nationalen Interesses, welches bisher für den Staat als bestimmend gegolten hatte, denn die internationale Rechtsordnung hat durchaus nicht zum Ziel die separaten staatlich-nationalen Existenzen aufzuheben, sondern im Gegenteil muss gerade die Wahrung der letzteren als Voraussetzung einer ständigen internationalen Rechtsordnung angesehen werden. Bezweckt doch die Einrichtung des Völkerbundes, dass ein Staat sich fürderhin durch das nationale Interesse, vereint mit dem Interesse der Wahrung der internationalen Rechtsordnung, bestimmen lassen und nicht schlechthin nur die Verwirklichung seiner isolierten nationalen Interessen erstreben soll, dieselben vielmehr den Rechtsbedingungen der internationalen Gemeinschaft anzupassen hat. Solange es eine Staatengemeinschaft gegeben hat, hat tatsächlich der Einzelstaat ihren Bedingungen Rechnung getragen; von nun ab berechtigt aber die Völkerbundsordnung die Regierungen einzig zu einem solchen Handeln, weil eben dadurch allein die ständige internationale Rechtsordnung gewahrt bleibt.

Im Zusammenhang damit wird in der nachfolgenden Abhandlung der Gedanke entwickelt, dass der Rechtsbegriff des Staates in seiner bisherigen Form nicht weiterbestehen darf, denn die Rechtsvorstellung vom Staat muss sich der Aufrich-

tung und Erhaltung der Völkerbundsordnung anpassen. Der traditionelle Staatsbegriff bezog sich eigentlich auf den isolierten Staat, als auf die Höchstform der sozialen Gebilde, in welcher sie zum Abschluss gelangen sollten. Nur der isolierte Staat konnte als blosser Herrschaftsverband gelten, Souveränität besitzen, zur unumschränkten Selbsthilfe greifen. In einer ständigen internationalen Rechtsordnung kann aber der Einzelstaat als ein derartiges Rechtswesen unmöglich zugelassen werden, da hier die Isoliertheit der Staaten aufgehoben ist und sie als Glieder einer Gesamtheit auftreten sollen. Die Aufgabe der Rechtswissenschaft wäre gegenwärtig, einen Rechtsbegriff vom Staat aufzustellen, der mit dieser Lage rechnet. So wird auch in dieser Abhandlung hervorgehoben, dass der neue Staatsbegriff vor allem das nationale Sein kennzeichnen soll; dass die Rechtspersönlichkeit des Staates wohl seine Rechts- und Handlungsfähigkeit zum Ausdruck bringt, nicht aber seine Herrschaft; dass der Staat zwar ein Zwangsverband ist, aber die Monopolisierung des öffentlichen Zwanges durch ihn nur ein historisches Ergebnis darstellt, nicht aber aus dem Wesen des Staates hervorgegangen ist, daher eventuelle Änderungsvorschläge zur Organisierung dieses Zwanges nicht gegen den Staat als solchen gerichtet sind, sondern Anpassung an eine veränderte historische Lage, sowie Ausnutzung von Möglichkeiten, welche dieselbe aufweist, bezwecken. Obwohl die Aufstellung eines neuen Staatsbegriffs durch die Entwicklung des internationalen Rechts notwendig geworden und veranlasst worden ist, liegt dieser doch im Wesen des Staates selbst, durch den nicht bloss Herrschaft, sondern bedeutend mehr realisiert wird. Eben dieses Mehr, das nicht Herrschaft ist, bietet im staatlichen Sein Anhaltspunkte dazu, um das Rechtswesen des Staates in Zusammenhang mit dem Rechtsgebilde eines Staates in der Völkerbundsordnung zu bringen. Und hier gibt die Rechtsvorstellung zu, dass die Souveränität vor dem Selbstbestimmungsrecht zurückzutreten hat, wie auch dass für das nationale Dasein des Staates das Hauptmoment nicht in der Herrschaft, sondern in der Zusammenarbeit zu suchen ist, die als Rechtserscheinung aufgefasst und verstanden werden soll.

Fernerhin ist auch das Verhältnis des inneren und internationalen öffentlichen Rechts (oder des Staats- und Völker-

rechts) nicht mehr im Sinne eines Primats zu lösen, weil die auf dieser Basis beruhende monistische Auffassung zur Herrschaft hinleitet und folglich nur den bisherigen Staatsbegriff zulässt. Der Dualismus im öffentlichen Recht lässt dagegen die Beziehungen zwischen den beiden Rechtsgebieten ohne irgendwelche Lösung.

Daher ist der Gedanke von einem allgemeinen öffentlichen Recht aufgetaucht, das die beiden Verzweigungen desselben in gemeinsame Grundprinzipien zusammenfassen soll. In dieser Abhandlung wird nun der Standpunkt verfochten, dass nur die Rechtsidee der Zusammenarbeit, nicht aber die Rechtsidee der Herrschaft die Grundlage des allgemeinen öffentlichen Rechts bilden kann.

EINLEITUNG.

Das öffentliche Recht.

§ 1. Allgemeines über den Begriff des öffentlichen Rechts.

Der ulpianische Begriff des öffentlichen Rechts findet sich bis heute noch in der Rechtslehre¹⁾. Er drückt den Gedanken aus, dass das Gemeinwesen gegenüber dem Einzelwesen ein Recht hat, welches von dem Einzelwesen getrennt zu nehmen ist.

Doch die römische Formel ist konkret gefasst — *ad statum rei Romanae*: dadurch hat sie dazu beigetragen, dass nur der Staat als berechtigtes Gemeinwesen von der Rechtslehre in Betracht gezogen und das öffentliche Recht mit dem Staatsrecht identifiziert worden ist²⁾. Übrigens äussert sich auch in dieser Formel die dem römischen Geist eigentümliche Vorstellung vom römischen Weltreich — *imperium mundi* —, das berufen gewesen sei alle anderen Staaten und Völker in sich aufzunehmen und sich einzuverleiben³⁾; das Weltreich war also das Gemeinwesen *par excellence*, neben dem keine anderen bestehen konnten, daher auch keine Verzweigungen des öffentlichen Rechts zuzulassen waren.

1) Institutiones I: 1,4; D u g u i t, Manuel de droit constitutionnel, 1923, p. 41; G u m p l o w i c z, Allgemeines Staatsrecht, S. 375; J e l l i n e k, Allgemeine Staatslehre, S. 386.

2) J e l l i n e k, o. c., S. 383.

3) Vgl. I h e r i n g, Geist d. römischen Rechts, II. Teil, I. Abt., 5. Aufl., Leipzig 1894, S. 133 ff. über den Machtgedanken der Römer; auch K r a b b e, H.: L'idée de l'Etat (im Recueil des cours, 1926, v. III, p. 525).

Sobald sich dem menschlichen Gedanken die Möglichkeit der Koexistenz vieler gleichberechtigter politischer Gemeinwesen erschloss, genügte der römische Begriff des öffentlichen Rechts nicht mehr: er war, als zu konzentriert und abgeschlossen, einer Gemeinschaft von Staaten fremd. Daher musste für den Bedarf dieser Gemeinschaft eine erweiterte Vorstellung vom öffentlichen Recht entstehen, die sich vom Begriff des Staatsrechts loslöste. So schreibt Jellinek, dass das Staatsrecht als engerer Begriff dem öffentlichen Recht eingeordnet ist; dennoch ist er selbst bei der Definition des letzteren noch in römischen Vorstellungen befangen¹⁾. Insofern ist er aber über diese Vorstellungen hinaus, als er gleichgeordnete Gemeinwesen für Subjekte des öffentlichen Rechts erklärt und nicht nur den Staat als übergeordnetes Gemeinwesen schlechthin. Die Rechtsgelehrten der Vorkriegszeit konnten natürlich die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung nicht voraussehen, wie sie sich seit 1919 angebahnt hat, als es not tat, die Abhängigkeit vieler Staaten voneinander und von ihrer organisierten Gemeinschaft — dem Völkerbund — in einen rechtlichen Rahmen zu bringen. In dieser letzteren Hinsicht hat das öffentliche Recht etwas Neues in sich aufgenommen, wodurch das heutige internationale Recht sich vom Völkerrecht der Zeit vor dem Weltkriege unterscheidet.

Bei dieser Frage ist näher zu verweilen.

Die Gemeinwesen können gegenseitig unter-, über- oder nebengeordnet sein. Der im öffentlichen Recht eingebürgerte Begriff des Staates als eines Herrschaftsverbandes lässt sich auf die Beziehungen der Über- und Unterordnung klar anwenden, denn die Herrschaft des Staates kommt hier deutlich zum Vorschein. Da das Völkerleben viele Staaten erzeugt, so musste auch eine Neben- oder Gleichordnung von Gemeinwesen zugelassen werden. Wenn sich hierbei auch keinerlei tatsächliche Schwierigkeiten boten, hat das öffentliche Recht

1) Jellinek, o. c., S. 386, definiert: „öffentliches Recht ist dasjenige, welches ein mit Herrschergewalt ausgerüstetes Gemeinwesen in seinen Beziehungen zu gleich- und untergeordneten Personen bindet“. Unter diesem Begriff sind diejenigen öffentlichrechtlichen Normen, welche die Beziehungen des Völkerbundes und seiner Einrichtungen zu den Einzelstaaten regeln, nicht unterzubringen, denn der Völkerbund ist keine gleich- oder untergeordnete Person dem Einzelstaat gegenüber.

doch nur zögernd die neu entstandenen Beziehungen in den Bereich des Rechts hineingezogen: manche ältere Rechtsgelehrte des vergangenen Jahrhunderts meinten mit der Moral allein bei den internationalen Beziehungen auskommen zu können¹⁾.

Doch es ist kein stichhaltiger Grund dafür zu finden, dass Beziehungen zwischen gleichgeordneten Gemeinwesen keine rechtlichen sein sollten, wenn zwischen Individuen als gleichgeordneten Rechtssubjekten rechtliche Beziehungen existieren. Daher wird bald anerkannt²⁾ — wenn auch nicht allgemein in der Theorie — dass es ein zwischenstaatliches Recht, das Völkerrecht, gibt, dieses aber mit dem innerstaatlichen, dem Staatsrecht verglichen weniger wirksam ist. Wenn es auch fraglich bleibt, inwiefern diese Behauptung tatsächlich richtig ist, suchte man rein logisch ihre Begründung darin, dass Staaten gleichgeordnete Gemeinwesen seien ohne eine beständige gemeinsame Organisation, und daher den Regeln ihrer Beziehungen gewisse Eigenschaften des staatlichen Rechts mangeln³⁾.

Wie dem auch sei, diese Regeln wurden dennoch als eine Verzweigung des öffentlichen Rechts anerkannt, nämlich als das Völkerrecht, dessen Beziehung zum Staatsrecht, als dem andern Zweig des öffentlichen Rechts, man verschieden auffasste⁴⁾. Deshalb ist bald die Rede vom Primat des Staatsrechts, wonach das Völkerrecht nur äusseres Staatsrecht wäre (Jellinek, Zorn)⁵⁾; bald gilt das Völkerrecht als überstaatliches Recht, welches durch den Gemeinwillen der Staaten entstanden sei (Triepel); endlich finden diese Beziehungen in der Lehre vom Primat des Völkerrechts gegen-

1) Z. B. Austin, J.: Lectures on jurisprudence, London 1885, p. 87, rechnet das „International Law“ zu „positive morality“; auch Savigny, System, 1840, B. I, SS. 33 u. 34, erkennt dem Völkerrecht nur sittlichen Charakter zu.

2) Oppenheim, International Law, 1912, vol. I, p. 14, schreibt dass in der Praxis Völkerrecht immer als Recht anerkannt gewesen sei.

3) Vgl. den Ausdruck Jellineks: „anarchisches Recht“ (Allg. Staatsl., 1919, S. 379).

4) Verdross, A.: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, §§ 5, 11, 12.

5) Vgl. Wenzel, M.: Juristische Grundprobleme, 1920, S. 413 u. ff. (über die Terminologie).

über dem Staatsrecht ihren jüngsten Ausdruck (Verdross). Andererseits wird aber auch darauf hingewiesen, dass das Staatsrecht und das Völkerrecht überhaupt nicht zusammengehören, da sie getrennte und verschiedene Rechtssysteme darstellten, die auf verschiedene Grundnormen zurückzuführen seien (Anzilotti¹).

Die vorliegende Abhandlung will nicht alle obigen Ansichten näher erörtern; sie begnügt sich damit, sie hier zu vermerken. Inhaltlich sind dieselben mit dem traditionellen Staatsbegriff verbunden, und erscheinen demgemäss als ein Ausfluss der Vorstellung vom Staate als einem Herrschaftsverband. Da die neue internationale Rechtsordnung, welche im Völkerbund ihren ausgeprägtesten Ausdruck gefunden hat, dem Staate eine Hervorhebung anderer rechtlicher Merkmale, als das der Herrschaft, aufnötigt, so können um so mehr die genannten gelehrten Ausführungen über den Primat des einen oder anderen Zweiges des öffentlichen Rechts in den Hintergrund geschoben werden, obwohl natürlich bei Gelegenheit zu denselben zurückgekehrt werden soll.

Hier sei die Frage gestellt: was ist öffentliches Recht? — und zwar nicht im Sinne einer neuen Definition, sondern im Sinne einer begrifflichen Erläuterung zum Verständnis alles dessen, was zum öffentlichen Recht gerechnet werden kann.

Das öffentliche Recht ist zu allererst einfach Recht: also, subjektiv, ein psychischer Vorgang, der einen Anspruch ausdrückt, welcher anerkannt ist und erfüllt werden soll²); objektiv stellt es eine Norm dar. Als gleicher psychischer Vorgang ist alles Recht immer dasselbe, denn ein anders gearteter psychischer Vorgang ist nicht mehr Recht, daher weist das Recht im subjektiven Sinn keine Arten auf³). Das öffentliche

1) Cours de droit international, trad. française par Gilbert Gidel, Paris 1929, vol. I, p. 51.

2) Diese Formel ist in jener Hinsicht nicht vollständig, dass sie nur den rein inneren Vorgang andeutet, den das Recht in der Psyche des Subjektes erzeugt; sobald er geäussert worden, ist der Anspruch schon zu einer gesellschaftlich anerkannten Macht geworden. Für die Zwecke dieser Abhandlung ist ein näheres Eingehen auf das subjektive Recht ohne Belang.

3) In der neueren Literatur wird das subjektive Recht überhaupt verneint (Duguit, Kelsen); doch muss das als Übertreibung angesehen werden, denn das Normenrecht ist ja nur insofern wirkliches Recht, als es im Rechtsbewusstsein, also subjektiv, auch als Recht anerkannt ist.

Recht bezieht sich, insofern es als eine Einteilung des Rechts erscheint, nur auf das objektive oder Normenrecht¹⁾.

Aber der Unterschied, den man zwischen den Normen macht, ist nicht auf die Natur des Rechts zurückzuführen, sondern er entsteht aus dem Inhalt der Rechtsnormen. Daher sind der Natur nach privates wie öffentliches Recht gleich, inhaltlich sind sie aber verschieden, weil sowohl das eine als das andere Recht sich auf einen besonderen Bereich von Tatsachen bezieht.

Die Tatsache, auf welche das öffentliche Recht zurückgeführt wird, ist der Herrschaftsverband, der Staat, obwohl hierzu ebenso Kommunalverbände, autonome Gebiete, Selbstverwaltungskörper gerechnet werden sollen. Jetzt ist aber inhaltlich das öffentliche Recht noch mehr erweitert, denn es bezieht sich, im Sinne subjektiver öffentlicher Rechte, auch auf das Individuum und auf die organisierte internationale Gemeinschaft (den Völkerbund und andere internationale Organisationen). Genauer gesprochen, wäre also das öffentliche Recht nicht mehr nur auf die Tatsache „Staat“ allein zu gründen.

Man kann als „öffentliches Recht“ alle Rechte gelten lassen, deren Verletzung oder Nichtverwirklichung der Staat zu den Verletzungen des Gemeininteresses zählt²⁾. Laut dieser Auffassung liegt sicherlich der Schwerpunkt auf dem Gemeininteresse, denn dasselbe bleibt als solches auch bestehen, wenn der Staat es nicht anerkennen sollte oder nicht imstande wäre es anzuerkennen; also ein Gemeininteresse, das z. B. der Völkerbund anerkennt, kann nur in Beziehung zum

1) Es ist wahr, dass man in den Lehrbüchern des öffentlichen Rechts von subjektiven öffentlichen Rechten liest, doch das Prädikat „subjektiv“ hat in diesem Fall einen anderen Sinn als der oben angenommene. Oben ist der rein psychische Vorgang besonders unterstrichen worden, hier aber bedeutet die Benennung „subjektive Rechte“ die Beziehung des Rechtssubjektes zu gewissen Rechtsansprüchen, die in entsprechenden öffentlichrechtlichen Normen zum Ausdruck gelangt sind. Eigentlich ist das hier bloss Rechtskonstruktion in der öffentlichen Rechtslehre; inhaltlich bestimmte, objektive Rechte werden von den übrigen abgesondert und ihre Beziehung zur Rechtsperson unter der Benennung „subjektive öffentliche“ Rechte zusammengefasst. Das bedeutet, dass diese Rechte hier zur Feststellung des Rechtssubjekts dienen sollen, es ändert sich aber darum nichts im psychischen Vorgang, von dem als subjektivem Moment oben die Rede war.

2) Vgl. Magasiener, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Petersburg 1922, S. 90 (russisch).

öffentlichen, nicht aber zum Privatrecht gedacht werden. Ein Gemeininteresse entsteht aber in einem Gemeinwesen immer; daher ist öffentliches Recht in betreff der Tatsachen, die dem Gemeinwesen eigentümlich sind, notwendig; folglich findet man, wo man Gemeinwesen trifft, auch öffentliches Recht.

Um den Charakter des öffentlichen Rechts feststellen zu können, sind zwei Fragen zu beantworten: ist dieses das Merkmal des öffentlichen Rechts, dass es ein Herrschaftsverhältnis rechtlich begrenzt? sind als Gemeinwesen, wo öffentliches Recht zu finden ist, unbedingt nur Staaten anzuerkennen?

Die erste Frage betreffend ist folgendes zu berücksichtigen. Das Herrschaftsverhältnis ist ein Subordinationsverhältnis. Es können mehrere solche Subordinationsverhältnisse nebengeordnet und miteinander rechtlich verbunden werden, wobei in Bezug auf die rechtliche Verbindlichkeit der entstandenen Nebenordnung zwei Fälle möglich sind. Der erste Fall wäre der, wo die Nebenordnung nur relative rechtliche Verbindlichkeit hätte: hier läge das Schwergewicht auf den Subordinationsverhältnissen, denn nur soweit die Aufrechterhaltung der Subordination es zulässt, wäre die Nebenordnung rechtlich verbindlich. Dazu ein Beispiel. Das Individuum steht zum Staate durch seine Untertanschaft im Subordinationsverhältnis. Der internationale Verkehr besteht zwischen Staaten, denen ebensoviel Untertanschaften entsprechen, — also hätte man eine gewisse Anzahl nebengeordneter Subordinationsverhältnisse. Wenn die Staaten sich gegenseitig verpflichtet haben ihre Streitigkeiten einem Schiedsgericht zu unterbreiten, so sind sie rechtlich gegenseitig gebunden. Man hätte also, in Bezug auf das Individuum, nebengeordnete Subordinationsverhältnisse, auf die sich eine rechtliche Verpflichtung bezieht. Wenn nun die Staaten unter gewissen Bedingungen (vitale Interessen, nationale Ehre) sich das Recht vorbehalten vom Schiedsgericht abzustehen, so wäre die obige Verpflichtung auch für das Individuum, wegen seines Subordinationsverhältnisses zum Staat, nur bis zu einer bestimmten Grenze effektiv. Kraft desselben Subordinationsverhältnisses aber kann das Individuum anderen Individuen gegenüber über diese Grenze hinaus zu Gewalttätigkeiten, Krieg und dgl. rechtlich veranlasst werden. Die rechtliche Gebundenheit der Staaten, welche

durch die Nebenordnung derselben erzeugt worden, hebt die Subordination nicht auf, und der Staat erscheint in seinen Beziehungen zu anderen Staaten doch immer als Herrschaftsverband, der auf die Subordination der Individuen gegründet ist. Hier wäre der Sinn der internationalen Beziehungen doch nur darin zu suchen, dass „dem individuellen Staat die ganze übrige Staatenwelt ein blosses Anhängsel seiner selbst zu sein scheint, nur für und durch ihn existierend“¹⁾. So hat das öffentliche Recht die rechtliche Rolle des Staates bis jetzt aufgefasst.

Die rechtliche Gebundenheit der Staaten kann aber auch in weiterem Umfang, als unbedingt, aufgefasst werden. Wenn, in demselben Beispiel, die Staaten sich gegenseitig verpflichtet hätten in allen Streitigkeiten das Schiedsgericht anzurufen, und doch irgendein Staat sich dieser Verpflichtung entziehen wollte, so würde hierbei bezüglich des Subordinationsverhältnisses des Individuums eine ganz neue rechtliche Lage entstehen. Der Staat will einen Rechtsbruch begehen; da fragt es sich, ob rechtlich zugegeben werden kann, dass das Individuum, aus seinem Subordinationsverhältnis zum Staat heraus, als eine rechtliche Pflicht einen Rechtsbruch vollführen müsse. Im inneren öffentlichen Recht deckt das Subordinationsverhältnis die persönliche Verantwortung für rechtswidrige Akte nicht: sollte im internationalen öffentlichen Recht von dieser persönlichen Verantwortung des Individuums abgestanden werden? Prinzipiell kann wohl nur ein einziger Standpunkt rechtlich möglich sein: für einen Rechtsbruch ist jedermann persönlich verantwortlich, der ihn bewusst ausführt. Nur dieser Grundsatz ist mit dem Begriff der Rechtspersönlichkeit des Individuums vereinbar. Man kann diese Behauptung nicht mit jener Begründung zurückweisen, dass in solchem Falle die Verpflichtung nur auf den Staat fiele, nicht auf das Individuum, welches keine Verpflichtungen eingegangen ist, und zwar aus dem Grunde, weil die Unterlage der Verpflichtung hier eine objektive Rechtsnorm darstellt, die besagt, dass man den Verpflichtungen nachkommen soll, und die als solche Gültigkeit hat, unabhängig davon, wen die Verpflichtung

1) I s a y, Völkerrecht, Breslau 1924, S. 16.

tungen direkt angehen. So wäre also im gegebenen Falle die Sachlage die, dass das Individuum sein rechtliches Betragen nicht mehr aus dem Subordinationsverhältnis zum Staate, sondern aus der objektiven Rechtsnorm, welche die Nebenordnung der Staaten bestimmt, abzuleiten habe; das Subordinationsverhältnis hat für das Individuum keine rechtlichen Folgen mehr, es ist für den betreffenden Fall im Verhältnis zum Staat rechtlich aufgehoben¹⁾. Der Nachdruck ist in diesem Fall auf die rechtliche Regelung der Nebenordnung der Staaten gesetzt, und davor tritt das Subordinationsverhältnis zurück.

So kann also die internationale rechtliche Verpflichtung der Staaten für das Verhältnis des Individuums zum Staat Folgen mit sich bringen, welche die Herrschaft des Staates rechtlich negieren. Das Recht aber, welches die Verpflichtung des Staates begründet, bleibt, was es ist: öffentliches Recht. Damit wäre derjenigen Auffassung, welche das öffentliche Recht als Herrschaftsrecht verstehen will, der Boden entzogen, weil die Realisierung dieses Rechts zur Negierung des Subordinationsverhältnisses, oder, was dasselbe besagt, zur Negierung des Herrschaftsverhältnisses, folglich zur Aufhebung der Prämissen dieses Rechtes selbst führen würde.

Die Entwicklung des internationalen Rechts nach dem Weltkriege bietet ein Beispiel anderer Art, welches gegen die bisherige Konzeption des öffentlichen Rechts spricht. Artikel 26 der Völkerbundssatzung bestimmt, dass Änderungen in der Satzung durch Stimmenmehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Staaten angenommen werden. Der Einzelstaat kann also Regeln unterworfen werden, für die er nicht gestimmt hat. Ein Staat kann durch faktische Mittel (Gewaltmassnahmen, Krieg u. dgl.) zu etwas gezwungen werden; das würde logisch seine rechtlichen Herrschaftsmerkmale noch nicht aufheben. Hier aber kann ein Staat durch Rechtsmittel Bestimmungen unterworfen werden, die er nicht gewollt hat; in diesem Falle hat die rechtliche Lage des Staates Ähnlichkeit mit derjenigen eines Gemeinwesens, das im Subordinationsverhältnis steht. In dieser Lage fällt die Herrschaft des Staates

1) Vgl. Wehberg, H.: Le Problème de la mise de la guerre hors la loi (Recueil des cours, 1928, v. IV, p. 258).

zu Gunsten des Völkerbundes weg: die öffentlichrechtliche Norm aber, welche den Staat bindet, tritt an letzteren heran in einem Moment, wo er nicht als Herrschaftsverband erscheinen kann¹⁾. Und so sieht der Staat, dass sich ihm gegenüber eine neue Rechtsordnung aufrichtet, die Anspruch auf eine selbständige Existenz erhebt. Während bis jetzt die Rechtsordnung im Staate gipfelte und das positive Recht seinen Abschluss im Rechtsbild des Staates fand, über den hinaus es überhaupt kein Recht mehr gab, muss gegenwärtig die rechtliche Rolle des Staates vielmehr als die eines Gemeinwesens verstanden werden, das mit anderen seinesgleichen eine erweiterte internationale Gemeinschaft bildet: letztere hat auch ihre Rechte, welche sie dem Staat gegenüber geltend macht. Auch dies ist öffentliches Recht, doch bezieht es sich nicht auf einen Herrschaftsverband, wie der Staat nach der bisher massgebenden Lehre einen darstellte; darum ist dieses Recht auch nicht die Äusserung eines Herrscherwillens, was das öffentliche Recht, wie schon hier hervorgehoben worden ist, sein sollte.

Offenbar ist die neueste Entwicklung des öffentlichen Rechts nicht mehr ausschliesslich unter dem Zeichen des Herrschaftsverhältnisses zu betrachten, bei dem der allmächtige Staat allein schaltete, sondern dieses Recht muss nun auch aus der rechtlich geregelten Koexistenz vieler gleichberechtigter Staaten hergeleitet werden.

Die andere Frage: ob nur Staaten als Gemeinwesen anzuerkennen seien, in denen sich öffentliches Recht findet, ist

1) Der Zusatz zum Artikel 26 der Völkerbundssatzung, wonach ein Glied des Völkerbundes frei ist eine Abänderung der Satzung desselben nicht anzunehmen, in solchem Falle aber aufhört Mitglied des Völkerbundes zu sein, kann gegen die Ausführungen im Text nicht angewandt werden. Denn erstens ist diese Freiheit der Nichtannahme einer Satzungsabänderung bedingt, folglich keine rechtliche Freiheit eines Herrschaftsverbandes. Kleinere Staaten werden vielleicht aus politischen, wirtschaftlichen u. a. nicht rechtlichen Erwägungen selten oder gar nicht von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen. Insofern sie aber gerade deswegen die nichtgewollte Satzungsabänderung annehmen, ist ihre Lage schlimmer, als wenn sie zu irgend etwas gewaltsam gezwungen würden, denn ihre Annahme ist der Form und dem Inhalt nach rechtlich. Wollten sie also später einmal ihre Annahme rückgängig machen, so wäre das schon reiner Rechtsbruch und es würde zu ihren Gunsten keine *exceptio* geben. Zweitens aber ist hier für alle Fälle eine neue prinzipielle Rechtslage geschaffen, die mit der rechtlichen Allmacht des Staates gebrochen hat — und das ist die Hauptsache.

indirekt auch schon durch die obigen Ausführungen beantwortet. In der Tat: wenn das öffentliche Recht nicht mehr im Herrschaftsverhältnis sein Kennzeichen hat, so ist auch keine Veranlassung mehr vorhanden, dieses Recht allein an Gemeinwesen zu binden, die Staaten sind. Oben wurde schon bemerkt, dass im inneren öffentlichen Recht nichtstaatliche Körperschaften, wie Kommunalverbände, Kirche, autonome Einrichtungen, öffentlichrechtlichen Charakter besitzen. Auch dem internationalen Recht nach gibt es Verwaltungsorganisationen, wie der Weltpostverein, die auf Grund einer öffentlichrechtlichen Regelung, von den Staaten gesondert, tätig sind. Die Existenz dieser Einrichtungen und Gemeinwesen (Verbände, Körperschaften, Organisationen) ist durch die Rechtslehre als Rechtstatsache aufzufassen, wenn man auch ihre Existenz theoretisch auf den Staatswillen zurückführen möchte, obwohl nicht immer mit Glück, wie z. B. in Betreff der Gemeinden, der Kirche u. s. w.¹⁾ Notwendig sind diese Konstruktionen nur so lange, als allein der Herrschaftswille des Staates im öffentlichen Recht Ausdruck finden soll. Verlässt man aber diesen Standpunkt, so gibt es kein Hindernis mehr, um im öffentlichen Recht allen diesen Gebilden und Gemeinwesen eine selbständige Bedeutung einzuräumen. Man würde dann auch nicht ohne weiteres zugeben, dass dem Zusammenbruch eines Staatensystems rechtlich auch der Zusammenbruch internationaler Kultureinrichtungen, wie des Weltpostvereins, folgen müsste; oder dass mit dem Untergang einer Staatsordnung rechtlich auch die Auflösung der Gemeindeordnung stattfinden müsste. Wenn auch politische Umwälzungen ihre rechtliche Rückwirkung auf die kulturellen und lokalen Einrichtungen ausüben, so würde die rechtliche Selbständigkeit der letzteren doch eine Schranke vorstellen, die sie unter Umständen trotz politischer Änderungen weiterbestehen und wirken liesse.

Aus Obigem ergibt sich, dass wie im Innern des Staates, so auch im internationalen Verkehr eine Existenz von Ge-

1) Vgl. Klinghoffer, H.: Staatsaufsicht und Subordination (in Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, B. 86, 1929, S. 282): „Noch immer beherrscht die Lehre von der Staatsfremdheit der Selbstverwaltung . . . die Selbstverwaltungsdoktrin . . .“ So wird ein vom Staate selbständiger Rechtswille der Selbstverwaltungskörperschaften angenommen.

meinwesen und Verbänden, welche durch öffentlichrechtliche Normen bestimmt werden und dabei doch keine Staaten sind, anzuerkennen ist, und dass daher, besonders seit dem Weltkriege, die Rechtsentwicklung, welche die alleinherrschende Stellung des Staates im öffentlichen Recht in gewisse Grenzen gedrängt hat, als begründet erscheint.

Wie ist denn aber das öffentliche Recht gegenwärtig aufzufassen ?

Der römische Gedanke, dem zufolge das Gemeinwesen ein Recht für sich besitzt, welches vom Recht des Einzelmenschen abzusondern ist, muss auch ferner bestehen bleiben, denn er, als Grundsatz, ermöglicht erst überhaupt die rechtliche Organisation einer Gemeinschaft. In der Tat: wenn man nur ein rein individuelles Recht in öffentlichen Verhältnissen zugeben wollte, so müssten die Rechtsverhältnisse hierbei auf Einzelmenschen allein bezogen werden und sich logisch bloss in eine gewisse Anzahl von Rechtsinstituten gruppieren lassen, wie man das im Privatrecht beobachtet. Die Beziehungen des Einzelnen aber zur Gemeinschaft würden rein faktischer Natur sein, rechtlich abhängig vom individuellen Entschluss. Der Gedanke, dass das Gemeinwesen seine eigenen Rechte habe, schafft erst die Vorstellung von einem rechtlich geordneten Gemeinwesen mit gewissen Ansprüchen an das Individuum, welchen letzteres zu entsprechen hat.

Die Rechtsverhältnisse, in welche ein Gemeinwesen zum Individuum und zu anderen Gemeinwesen tritt, haben einen gleichen, allgemeinen Rechtsinhalt, insofern sie alle die rechtliche Verwirklichung der Zwecke dieses Gemeinwesens anstreben; die Einzelrechte sind aber dabei verschieden, soweit die Zwecke der Gemeinwesen verschieden sind. Das bezieht sich sowohl auf den Staat als auch auf die demselben untergeordneten Gemeinwesen, und auch auf die internationale organisierte Gemeinschaft, welche die Staaten umfasst. Man könnte im weitesten Sinne jenes Recht, welches die Verhältnisse von Gemeinwesen regelt, kurzerhand öffentliches Recht nennen, zum Unterschiede vom Privatrecht, welches die Verhältnisse zwischen Einzelmenschen und ihren Vereinigungen regelt.

Da aber eine gewisse Gradation der Gemeinwesen berücksichtigt werden sollte, wobei die Geltung des öffentlichen

Rechts vom Staate abhängig gemacht war, auch wenn es sich auf andere Gemeinwesen bezog, so wurde das öffentliche Recht förmlich zu einem auf den Staat bezogenen Recht, wobei alle anderen Gemeinwesen, wenn sie nicht in Abhängigkeit vom Staate gebracht werden konnten, ausgeschlossen blieben. So ist die formelle Auffassung vom öffentlichen Recht entstanden.

Aber für das öffentliche Recht gilt inhaltlich dasselbe, was vom Recht überhaupt festzustellen ist.

Recht ist nur dort möglich, wo es sich begegnende und bindende Interessen gibt. Personen, deren Interessen gegenseitig in keine Relation zu bringen sind, können miteinander auch kein Rechtsverhältnis eingehen: wenn A kaufen wollte und B verkaufen, so wäre zwischen beiden ein Rechtsverhältnis möglich; wenn aber A kaufen und B schreiben wollte, wäre ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen unmöglich.

Ferner existiert Recht immer nur zwischen Personen; eine Person, isoliert, hat kein Recht, denn sie kann in keine rechtliche Relation treten. Damit irgendein Recht entstehe, müssen mindestens zwei Personen gegeben sein.

Darum hört, wenn ein Staat sich isoliert hat, im internationalen Verkehr sein Rechtsdasein auf; und andererseits streiten Lehren, die Rechtsverhältnisse zwischen Staaten nicht zulassen wollen, im Grunde für die Isoliertheit derselben.

Ein Recht, welches schon zwischen zwei physischen Personen möglich erscheint, könnte als Privatrecht verstanden werden. Das wäre für die Anfangsperioden der Rechtsentwicklung richtig, wo Rechtsverletzungen zwischen einzelnen Individuen private Angelegenheit sind. Die Rechtsentwicklung hat aber kompliziertere Lagen geschaffen, so dass strafrechtliche Rechtsverletzungen ihren privaten Charakter verloren haben.

Rechte, die das Gruppendasein der Menschen erzeugt, genauer: Normen, welche die Beziehungen des Einzelmenschen zur Gruppe regeln, könnten ihrerseits als öffentliche Rechte gelten. Doch auch diesbezüglich hat sich die Lage schwieriger gestaltet, denn z. B. wirtschaftliche Beziehungen des Staates werden zum Privatrecht gerechnet.

Die Rechtslehre hat darum diese Unterscheidung nicht akzeptieren können, obwohl ihr eine elementare Erkenntnis zu Grunde liegt: die Gegenüberstellung, in rechtlicher Hinsicht, des Individuums — des Unteilbaren — und der Gruppe, der Masse — des Teilbaren —, wobei entsprechend das private Recht auf das Individuum, das öffentliche aber auf das Gemeinwesen bezogen würde. Das wäre eine einfache Teilung, und im allgemeinen dient diese Differenzierung auch der Rechtstheorie zum Ausgangspunkt. Da sie aber nur gewisse Umrisse vom Recht zu geben imstande ist, so hat die Rechtslehre für die Erkenntnis des öffentlichen Rechts doch Grundprinzipien aufstellen wollen, die zur näheren Charakteristik desselben dienen sollen.

In der Rechtslehre gibt es zwei Theorien, die den Begriff des öffentlichen Rechts erklären wollen: die Willentheorie und die Interessentheorie.

Die erstere ist mit der Idee vom allmächtigen Staate angekommen. Realen Boden hat die Willentheorie im öffentlichen Recht da, wo die staatliche Macht in den Händen einer physischen Person, des Monarchen, ruht, dessen Wille Herrscherwille ist, der sich innerhalb und ausserhalb des Staates betätigt. Das positive Recht ist eine Äusserung des Herrscherwillens, und das öffentliche Recht besteht aus Normen, die der Staat sich selbst setzt bei der rechtlichen Regelung seiner Beziehungen und seiner Tätigkeit ¹⁾.

Der Mangel dieser Lehre ist darin zu sehen, dass es im Staate unmöglich ist den Herrscherwillen aufzufinden; daher greift man zu Fiktionen, die nichts tatsächlich begründen. Wenn in der Monarchie der Wille des Monarchen dieser Theorie gewisse Realität verleihen konnte, so hat mit dem Aufschwung der modernen Demokratie die Willentheorie auch diese Stütze verloren, so dass sie jetzt durch die Interessentheorie verdrängt worden ist.

Die Entfaltung der Demokratie hebt besonders die Mannigfaltigkeit der Interessen und der gesellschaftlichen Gruppen hervor, die sich in der Rechtsordnung zur Geltung bringen

1) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.

wollen. So hat man auch das Recht mit dem Interesse in Verbindung gesetzt. Dieses wird von der Interessentheorie so verstanden, dass hinter jedem Recht ein Interesse steht, das rechtlich geschützt werden muss; ist das Interesse ein individuelles, so entspräche ihm das private Recht, ist es ein Gemeininteresse — das öffentliche Recht. Der Staat ist Pfleger der Gemeininteressen, folglich bezieht sich das öffentliche Recht auf den Staat¹⁾.

Die schwache Seite dieser Theorie liegt darin, dass eine klare Unterscheidung zwischen individuellen und allgemeinen Interessen, insoweit das Recht auf sie bezogen werden soll, sich nicht durchführen lässt: ist doch Nichtachtung jeden Rechts, auch des privaten, schon Nichtachtung des Gemeininteresses, um dessentwegen ein jedes Rechtssystem ja da ist; folglich trifft auch jeder Schaden, der diesem System zugefügt wird, das Gemeininteresse.

Auch die Auffassung, dass der Staat der Pfleger der Gemeininteressen sei, muss erläutert werden. Wenn man die Gemeininteressen auch auf den Staat bezieht, so ist in der inneren Einrichtung des Staates zu beobachten, dass der Staat seine Befugnisse nicht immer selbst ausübt, sondern sie untergeordneten Gemeinwesen (z. B. den Selbstverwaltungskörperschaften) zuweist: damit ist aber der Staat nicht mehr alleiniger Pfleger der Gemeininteressen, und das öffentliche Recht, insofern es durch dieses Merkmal gekennzeichnet ist, muss daher auf jene untergeordneten Gemeinwesen ausgedehnt werden. Andererseits nun gibt es auch Gemeininteressen, die über den Staat hinausreichen²⁾, deren Pflege dem Staat schon darum nicht zukommen kann, weil seine Macht, die nur bis zu seinen Grenzen reicht, hierfür nicht genügt.

Es darf gewiss nicht behauptet werden, dass der Staat die Freiheit besäße, solche Interessen zu beachten oder nicht, und ihnen allein seiner Machtfülle entsprechend rechtliche

1) Bernatzik, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person (Archiv f. öff. Recht, B. V, 1890); Michoud, L.: La Théorie de la personnalité morale et son application au droit français, Paris 1906.

2) Die Existenz solcher Interessen bedarf keines Beweises mehr; hierher gehören: die internationale Rechtsprechung, die Sicherheit des internationalen Verkehrs, die einzelnen Zweige dieses Verkehrs u. s. w.

Geltung zuzusprechen oder nicht. Denn diese Interessen existieren ganz unabhängig von ihrer rechtlichen Regelung, sie drängen zur Verwirklichung und beeinflussen die Entschlüsse der Staatsgewalt. Und wenn eine rechtliche Regelung dieser Gemeininteressen vollzogen worden ist, so hat sich dabei der Bereich des öffentlichen Rechts wieder erweitert.

Es tritt aber zu diesem Recht mit einer solchen Regelung etwas Neues hinzu, denn wenn im Innern der Staat als Subjekt der öffentlichen Rechte angesehen werden kann, so ist die Beziehung des Staates zum öffentlichen Recht, insofern es überstaatliche Gemeininteressen betrifft, wohl anders aufzufassen. Betrachtet man z. B. die internationale Rechtsprechung: wem gebührt zu einer solchen die rechtliche Macht? Nicht dem Staate, denn er untersteht selbst dieser Rechtsprechung, kann also nicht zugleich Subjekt diesbezüglicher Rechtsbefugnisse sein. Etwa der internationalen Gemeinschaft? Sie ist aber keine Rechtsperson. Subjekte der internationalen richterlichen Macht sucht man vergebens; in dieser Hinsicht unterscheidet sich die internationale Jurisdiktion von der innerstaatlichen. Bei letzterer kommt die Rechtsprechung dem Staat als Recht zu, in den internationalen Beziehungen aber ist die Rechtsprechung keinem Titelträger zuzuweisen. Hier scheint darum die Rechtsprechung niemandes Recht zu sein, und doch muss sie zugelassen werden, auch von seiten des Staates, denn sie dient der Befriedigung eines realen Interesses des internationalen Verkehrs. Darum besteht eben die Organisiertheit der internationalen Gemeinschaft in der funktionellen Ausbildung derselben, in der spontanen Einrichtung von internationalen Organen (Schiedsgericht, Gerichtshof, Verwaltungsbureaus u. s. w.) zur Befriedigung der internationalen Interessen, ohne dass hierbei die Frage aufgeworfen zu werden braucht, wem Recht und Macht in Bezug auf alle diese Einzeleinrichtungen zukommen sollen? Hierfür bleibt das Problem der Einheit — das Hauptproblem der staatlichen Organisation — ohne Belang, insofern die Aufgabe bloss darin besteht, Organe zu schaffen, gewissen Funktionen freien Gang zu ermöglichen. So gibt es in der internationalen Gemeinschaft nur Rechtsorganisation, aber keine zentrale Machtor-

ganisation. Die Staaten sind hier Faktoren, welche die Rechtsordnung für die internationale Gemeinschaft schaffen, und zugleich sind sie nur Bestandteile dieser Gemeinschaft. Dass dennoch unter solchen Umständen eine dauernde internationale Rechtsordnung geschaffen werden konnte, ist auf Grundlage der Interessentheorie des Rechts erklärlich. Wenn Recht zugleich immer Interesse bedeutet, so versteht es sich, dass ein Interesse sich rechtlich zur Geltung zu bringen drängt: ist ein Interesse gegeben, so kommt das Recht hinzu. Gibt es also ein internationales Interesse, so muss es auch rechtlich geregelt werden; und da die rechtliche Regelung Sache des Staates ist, so ist er es auch, der die internationale Rechtsordnung schafft.

Doch die Errichtung einer internationalen Rechtsordnung kann nicht auf dieselbe Art verwirklicht werden, wie das der Staat bei der Einsetzung der inneren Rechtsordnung getan hat. Diese letztere ist zugleich der rechtliche Ausdruck der Staatsordnung und, als solche, einseitig durch den Staat geschaffen. Einseitige Willensäußerungen des Staates können aber bei Errichtung einer internationalen Rechtsordnung gar nichts helfen. Diese entsteht nur durch Mittätigkeit einer Vielheit von Staaten. Eine Mittätigkeit aber mehrerer Staaten wird durch ein gemeinsames Interesse hervorgerufen, doch damit dieses im internationalen Rechtssinne geregelt werde, ist es notwendig, dass die Staaten sich von einer internationalen Gesinnung leiten lassen.

Eine solche Gesinnung ist in der modernen Welt unumgänglich.

Rousseau schrieb, dass die Menschen sich gesellschaftlich vereinigten, als die Natur dem Einzelmenschen zum Weiterleben unüberwindliche Hindernisse entgegenstellte. Dieser alte Gedanke kann auch auf die heutige Gesellschaft angewandt werden. Nur stellt jetzt nicht die Natur das Hindernis dar, das zu überwinden ist, sondern es ist das die bisherige Kultur, die den Bestrebungen und Bedürfnissen des modernen Menschen nicht mehr genügen kann. Um sie zu überwinden, musste auch eine neue Rechtsordnung geschaffen werden, die nicht an den Staatsgrenzen haltzumachen brauchte. Waren die Anstrengungen der Menschen bisher

auf die Erzeugung nationaler Kultur gerichtet, so ist jetzt die Entwicklung des internationalen Lebens und des Verkehrs zwischen den Nationen so weit vorgeschritten, dass eine internationale Kultur entstanden ist und sich entfalten will¹⁾.

1) Der Verfasser will keine Beweise suchen für die Existenz dieser Kultur; sie ist ein Gemeinplatz in der heutigen Literatur und Weltanschauung. Hier seien nur, als Illustration, zwei markante Äusserungen über den modernen Internationalismus angeführt, die eine ideellen Charakters, die andere das Tatsächliche hervorhebend. In der Bibliothek der Carnegie-Stiftung in Paris liest man einen Wandspruch über den Inhalt des internationalen Geistes, wie ihn der President des amerikanischen Vereins für internationale Verständigung Nicholas Murray Butler bezeichnet hat. „Der internationale Geist ist nichts anderes, als die Gewohnheit an äussere Beziehungen und Angelegenheiten zu denken, sowie die Angewohnheit sie zu behandeln, indem man die verschiedenen Nationen der zivilisierten Welt als gleich und freundschaftlich mitarbeitend an dem Fortschritt der Zivilisation, an der Entwicklung des Handels und der Industrie und der Verbreitung der Aufklärung und der Erziehung in der Welt ansieht“. Dieser Ausspruch ist schon vor dem Weltkriege getan (L'ésprit international, französische Übersetzung, Paris 1914) und erfasst eben die internationale Gesinnung, die in der staatlichen Tätigkeit sich äussern soll, wenn dieselbe in den Beziehungen zu anderen Staaten einen internationalen Standpunkt einnehmen will. Die zweite Äusserung stammt vom Vorsitzenden des Völkerbundesrates P r o c o p é (Vertreter Finnlands) in seiner Eröffnungsrede in der Sitzung der 9. Bundesversammlung am 3. September 1928: „Die Notwendigkeit einer engen internationalen Mitarbeit macht sich schon seit langem fühlbar. Dieser Wunsch zur Vereinigung zwischen den Völkern, dieses Gefühl, dass die besonderen Interessen eines jeden Staates mit dem Gemeininteresse der Menschheit zusammenfallen, haben sich stets mit immer mehr Kraft betätigt und entwickelt. Sogar der Weltkrieg hat nichts mehr tun können, als nur ihrer Äusserung sich widersetzen, und die Völker zwingen wollen sie zurückzudrängen; er hat sie nicht auslöschen können; im Gegenteil, er hat gezeigt, dass ihr wunderbarer Fortschritt, den man in unseren Tagen erreicht hat, ihnen wie eine Mauer von Realitäten zugute kommt. Wir leben in einer Epoche, wo die Entfernung immer mehr und mehr sich vermindert, wo das Wort des Menschen augenblicklich sich an allen Enden des Erdballs hören lässt, wo die Kommunikationsmittel mit jedem Tag immer zahlreicher und schneller werden, wo die materiellen Interessen der Völker immer mehr ineinander verflochten sind, indem sie sogar die künstlichen Grenzen der Kontinente überschreiten. . . .“ (Journal officiel de la S. d. N., Actes de la 9^e session ordinaire de l'Assemblée, Compte-rendu des Débats, 1928, p. 24). Also wie im ideellen, so auch im materiellen Sinn wirken Kräfte, die eine internationale Kultur erzeugen. Diese muss aber nicht in gleicher Weise wie die nationale Kultur eingeschätzt werden. Die letztere ist die höchste Entfaltung der geistigen Fähigkeiten eines Volkes, sie gipfelt in den Leistungen der Kunst, Literatur,

Die nationale Kultur konnte sich mit der staatlichen Rechtsordnung begnügen, die befördernd zu ihrem Aufblühen mitwirkte. Diese Rechtsordnung, obschon durch das frühere Völkerrecht ergänzt, ist für die Entfaltung der internationalen Kultur ungenügend, ja oft sogar hinderlich und auf jeden Fall unfähig, ihr fördernd zu dienen. Wie jede Kultur, bedarf auch die internationale zu ihrer Entwicklung eines stabilen Milieus, welches die bisherige Rechtsordnung nicht gewährleisten konnte, da sie von Kräften abhängig war, die der internationalen Kultur indifferent, wenn nicht gar feindselig gegenüberstehen. Diese Kultur ist keine Fortsetzung der Nationalkulturen, sondern die Folge einer neuen internationalen Lage, die durch die gegenseitige Abhängigkeit der Kulturstaaten geschaffen worden ist. So muss auch die neue internationale Rechtsordnung nicht als eine bloße Weiterentwicklung der bisherigen völkerrechtlichen Ordnung verstanden werden; sie ist mehr, weil sie zur Befestigung von neuen, eigenartigen Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern dient, und darum auch gewisse neue Rechtsgrundsätze aufweist.

Die internationale Rechtsordnung gibt als Bestandteil des öffentlichen Rechts diesem einen neuen Aufschwung, der die Staatsgrenzen niederreißen will und so das öffentliche Recht als einen unaufhaltsamen Strom erscheinen lässt, der sich über die nationalen Gegensätze hinwegsetzt, parallel dem Ungestüm der immer mehr anschwellenden Wogen des internationalen Verkehrs und der internationalen Interessen.

Wissenschaft; in ihr offenbart sich die Seele einer Nation, sie ist inhaltlich Seelenkultur, daher für sich abgeschlossen. Die internationale Kultur hat keine Seele zu erschliessen, denn eine solche Seele gibt es nicht; aber eine jede Nation trägt das Bewusstsein in sich, ein Bruchstück der Menschheit zu sein, und so findet man überall das Bedürfnis mit anderen Völkern und Kulturen Beziehungen einzugehen und diese aufrecht zu erhalten. Solche Beziehungen erzeugen eine neue Gesinnung beim Menschen, die die Abgeschlossenheit der nationalen Seele aufhebt, sie erweitert und befähigt, die Menschheitsidee zu erfassen und sich zu eigen zu machen: die internationale Kultur ist Gesinnungskultur. Sie ist nicht gegen die nationalen Kulturen gerichtet, sie will sie als Synthese zusammenfassen. Das hat auch seine Rückwirkung auf das Individuum ausgeübt, das sich mit nationalen Bestrebungen allein nicht mehr zufrieden geben kann: denn mit dieser Kultur überschreitet das individuelle Bewusstsein die Stufe des nationalen Bewusstseins und erreicht die des Menschheitsbewusstseins.

§ 2. Von den Quellen des öffentlichen Rechts.

In der Rechtsliteratur wird das Staatsrecht und Völkerrecht durch die Verschiedenheit der Quellen scharf unterschieden. So schreibt Nippold¹⁾, dass im internationalen Rechtsleben der Vertrag heute diejenigen Funktionen übernommen hat, die im innerstaatlichen Rechtsleben dem Gesetz zukommen. Auch Anzilotti²⁾ basiert das internationale Recht auf der Grundnorm „pacta sunt servanda“, die aber dem innern Staatsrecht nicht zur Unterlage dient.

Die Frage über die formalen Quellen des Völkerrechts ist immer akut gewesen, denn mit ihr hat man das Problem des positiven Völkerechts überhaupt zusammengebracht. Die deutsche Rechtswissenschaft hat den Begriff der „Vereinbarung“ in das Völkerrecht einführen wollen, welcher aber in andere Sprachen nicht übertragbar ist. Wenn dieser Begriff auch gewisse theoretische Merkmale aufweist, so muss der Versuch Triepels³⁾ das positive Völkerrecht auf demselben aufzubauen als misslungen gelten, denn eine Vereinbarung zwischen den Staaten ist im Grunde auch ein Vertrag⁴⁾.

1) Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, Leipzig 1907, S. 20.

2) Cours de droit international, Paris 1929, v. I, p. 44.

3) Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.

4) Vgl. Ullmann, E. v.: Völkerrecht, 1908, S. 45 (Anmerkung 3). — Der Vereinbarungsbegriff hat dennoch in der Theorie über die Bildung des objektiven Rechts seine Bedeutung, denn er weist darauf hin, dass das Recht auch durch die Teilhaber selbst gesetzt wird und, um in einem Gemeinwesen Gültigkeit zu erlangen, nicht immer durch einen höheren Willen anbefohlen zu werden braucht. Das ist sowohl in Bezug auf das innere, als auch auf das internationale Recht richtig; der Vereinbarungsbegriff dient dazu, die beiden Zweige des öffentlichen Rechts in ihrer Entstehungsform einander näherzubringen. Dennoch wäre es übertrieben, in der Vereinbarung die einzige formale Grundlage des internationalen Rechts zu erblicken. Über „Vereinbarung“ und den nahestehenden „Gesamfakt“ s. Binding, K.: Die Gründung des Norddeutschen Bundes (in der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Windscheid, 1889) und Zum Werden und Leben der Staaten, zehn staatsrechtliche Abhandlungen, 1920: . . . 5) Die „Vereinbarung“, ihr Begriff, ihre schöpferische Kraft; Kuntze, J. E.: Der Ge-

Der Versuch den einen Zweig des öffentlichen Rechts durch formale Quellen von dem andern Zweig loszutrennen kann nicht gelingen, weil hierbei keine absolute Verschiedenheit der Quellen vorliegt. Das, was Jellinek über die Rechtsquellen im allgemeinen schreibt, bezieht sich im besonderen auch auf das öffentliche Recht: „Es gibt keine spezifisch privat- und öffentlich-rechtlichen Kategorien von Rechtsformen, vielmehr wird das ganze Rechtsgebiet von ein und denselben Arten von Ursachen rechtlicher Wirkungen beherrscht . . . Entweder wird rechtliche Wirkung erzeugt durch einseitige oder durch übereinstimmende Willenserklärung“¹⁾.

Es gibt in der Tat wie im innerstaatlichen so auch im internationalen Recht positive Normen — und darauf kommt es in der Quellenfrage an — die aus verschiedenen Quellen stammen. Abgesehen von dem Gewohnheitsrecht, oder dem ungeschriebenen Recht, das allen Rechtsgebieten gemeinsam ist, trifft man unter staatsrechtlichen und auch völkerrechtlichen Normen geschriebenes Recht aus verschiedenen Quellen.

Im innern öffentlichen Recht sind zu den vertragsrechtlichen Normen diejenigen Konventionen zu zählen, welche die Schweizer Kantone untereinander bezüglich Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung schliessen²⁾. Doch die Entwicklung des innerstaatlichen Rechts hat den Gesetzen und Verfügungen eine ganz besondere Rolle zuerteilt. Aber es zeigt sich dabei, dass man zwischen den formalen Rechtsquellen wohl eine scharfe formalrechtliche Grenze zieht, dass sie aber ihrem Verfahren nach doch wieder nicht als absolut getrennt erscheinen. So wird das Gesetz als einseitige Willenserklärung verstanden³⁾; wenn man aber seine Ausarbeitung, d. h. das Gesetzgebungsverfahren, im modernen Staat in Be-

sammtakt, ein neuer Rechtsbegriff (in der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Otto Müller, 1892); Gleitsmann, A.: Vereinbarung und Gesamttakt, Halle 1900; Schindler, D.: Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, eine staatsrechtliche Studie, Zürich 1921, S. 11 ff.

1) System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1905, S. 204.

2) Die schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Art. 7. — Vgl. Affolter, A.: *Eléments de droit public suisse* (trad.), Berne 1918, p. 70; auch Schollenberger, J.: *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Berlin 1920, S. 92 ff.

3) Nach der Willenstheorie: vgl. Jellinek, System, S. 204.

tracht zieht, so erscheinen die Ausarbeitungen doch nicht vollständig als einseitige Willensäußerungen, sondern inhaltlich vielmehr als ein Übereinkommen zwischen einer Reihe von Faktoren, die zu dem Zwecke an der Gesetzgebung rechtlich beteiligt sind¹⁾, damit das Gesetz möglichst vollständig den Interessen und Bestrebungen der Gesetzesunterworfenen entspreche — also möglichst jede einseitige Willenserklärung ausschliesse; somit enthält das Gesetz auch vertragsartige Elemente in sich.

Auch im internationalen Recht sind nicht alle positiven Rechtsnormen zweiseitige Willenserklärungen. Wahr ist es, dass hier die Verträge die vorwiegende Rechtsquelle bilden; aber es gibt hier auch einseitige Willenserklärungen, die als internationale Normen gelten. So gehört das Reglement des ständigen internationalen Gerichtshofes hierher, dessen Befolgung für die Parteien Rechtspflicht ist. Auch müssen die Aussprüche der internationalen Gerichte hierher gerechnet werden, da nach der Satzung des ständigen internationalen Gerichtshofes diese Aussprüche bei der gerichtlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten als Recht anerkannt werden (Art. 38, Punkt 40). Aber noch mehr: sind die völkerrechtlichen Verträge auch ihrer Entstehung nach immer zweiseitige Willenserklärungen? Sind z. B. Friedensverträge nicht oft einseitige Willensäußerungen des Siegers, dem der Besiegte sich bloss unterwirft? Man sieht also, dass das internationale Recht seinerseits Elemente in sich trägt, die einseitige Willensäußerungen darstellen.

Auf Grund des Dargelegten kann gesagt werden, dass in Bezug auf die beiden Zweige des öffentlichen Rechts doch keine Ausschliesslichkeit der Quellen vorliegt. Die Normen werden hier wie dort aus Quellen geschöpft, die überhaupt als solche im öffentlichen Recht in Betracht kommen können. Wenn auch im innerstaatlichen Recht das Gesetz, im internationalen der Vertrag die gewöhnlichen Quellen des geschrie-

1) Die deutsche Rechtslehre hat auch dieses Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt, wenn sie in den Gesetzen Vereinbarungen sieht, d. h. Willenseinigungen zum Zwecke der Befriedigung gemeinsamer Interessen (Jellinek, a. a. O.); auch bei Schindler, D.: Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, S. 13.

benen Rechts bilden, so wäre dieser Differenzierung doch eine zu wichtige Rolle zuerteilt, wenn man aus ihr ausschliesslich die Getrenntheit des innern und internationalen öffentlichen Rechts ableiten wollte.

Hier kann auf das Rechtsproblem im allgemeinen wieder zurückgegriffen werden.

Das Recht ist seiner sozialen Natur wegen nie einseitig; eine bloss einseitige Willenserklärung kann, streng genommen, nicht ohne weiteres ein Recht erzeugen, weil dieselbe zuvor anerkannt werden muss: es gibt nur anerkanntes Recht; nicht anerkanntes Recht ist kein Recht im positiven Sinn, weil es nicht zur Geltung kommen kann. Daher muss man hinter allen Rechtsnormen, aus welcher Quelle sie auch geschöpft sein sollten, eine Willensübereinstimmung suchen; der Ausdruck „einseitige Willenserklärung“, von gewissen positiven Rechtsnormen gebraucht, wäre also in diesem Sinne nicht genau. Im modernen öffentlichen Recht muss dieser Ausdruck aber ganz hinfällig werden, weil hier überhaupt kein präziser Wille sein Recht jemandem ohne weiteres auferlegen kann.

Das ganze öffentliche Recht stellt den Ausfluss eines gewissen sozialen Einvernehmens dar, welches in der Theorie als staatliche Willensäusserung gekennzeichnet werden kann, insofern man den Staat als Rechtspersönlichkeit, mit eigenem Willen, auffasst. Wenn man das Recht aber mit dem Interesse verbindet, so kann man den rechtlichen Inhalt des öffentlichen Rechts auch anders verstehen.

Jedes Recht im positivem Sinne schützt ein gewisses Interesse, erst dann ist es lebendiges Recht. Interesseloses Recht ist totes Recht, darum eigentlich kein Recht; es gehört nur zur Rechtsgeschichte oder wenigstens ins Archiv. Das enge Verhältnis zwischen Recht und Interesse muss auf die Rechtsetzung bestimmend einwirken, denn offenbar kann man doch keine Rechtsregeln aufsetzen, die ein Hohn auf die Interessen, die dabei zu berücksichtigen sind, wären.

Wodurch ist die Festsetzung öffentlichrechtlicher Normen bei den angeführten Voraussetzungen zu begründen?

Die Rechtsregeln beziehen sich einerseits auf gewisse elementare Interessen, die man primäre nennen könnte: auf das Leben, die Arbeit, die Freiheit u. a. drgl. Andererseits beziehen sie

sich aber auch auf sekundäre Interessen : auf das Kulturleben, geistige Arbeit, bürgerliche Freiheit u. s. w. Wenn die primären Interessen sich aus dem Individualdasein ableiten lassen, so bilden die sekundären eine Folge des sozialen Daseins des Individuums. Die ersteren sind mehr oder weniger stabil, doch nicht unveränderlich, z. B. die Arbeit kann sich in verschiedenen Richtungen bewegen; sie sind dem Menschen schlechthin eigentümlich, in allen sozialen Lagen, als wären sie aus der Menschennatur hervorgegangen, weswegen man sie auch natürliche Interessen nennen könnte: jeder Mensch kann sie haben, — das heisst aber nicht, dass er sie immer habe. Die anderen Interessen entstehen hingegen mit dem Gemeinleben der Menschen, und da dieses stets komplizierter wird, wachsen diese Interessen beständig an Zahl und Ausdehnung: ebenso wie für die soziale Entwicklung kein Ende abzusehen ist, kann auch dem Anwachsen dieser sozialen Interessen, wie man sie ja auch nennen könnte, keine Grenze vorgezeichnet werden.

Die natürlichen und sozialen Interessen sind nicht scharf voneinander zu trennen; die letzteren sind vielmehr die Fortentwicklung der ersteren, und es ist dabei zu berücksichtigen, dass mit der Verbreitung der Zivilisation und Kultur Interessen, die auf niederen Kulturstufen noch für sekundäre, soziale gehalten werden können, auf höheren schon so allgemein dem Individuum zugemessen werden, dass sie hier als natürliche, primäre Interessen empfunden werden, so z. B. die persönliche Freiheit: in der modernen Gesellschaft wird dieses Interesse als jeder Person eigentümlich betrachtet, im Mittelalter dagegen kam persönliche Freiheit nur Personen zu, die eine bestimmte soziale Stellung einnahmen.

Gewiss, nur das Individuum hat Interessen; da aber mehrere oder viele Individuen gleiche Interessen haben können, so werden solche Interessen unter dem Begriff von Gruppeninteressen zusammengefasst. Die Zusammenfassung von Gruppeninteressen erzeugt Interessenkomplexe, deren weitere Zusammenfassung in einem Volk nationale Interessen bildet. Doch die Interessen lassen sich auch ohne Beachtung nationaler Grenzen zusammenfassen, und so entstehen internationale Interessen, die für die gegenwärtige Epoche so charakteristisch sind.

Die unübersehbare Masse menschlicher Interessen ist nur dazu da um verwirklicht zu werden, und wenn nicht alles dem Zufall überlassen werden soll, so muss eine ordnende, koordinierende Tätigkeit — die Recht schaffende — hier eingreifen, die mit der Verwirklichung der Interessen Schritt halten soll.

Eine Verwirklichung steht jenen Interessen frei, die vom Recht anerkannt sind, oder, wie man sagt, den rechtlich geschützten Interessen. Die Interessen sind immer konkret, die Rechtsregeln dagegen enthalten, als ordnende Regeln, allgemeine, auf die Interessen bezügliche Sätze, denen sozusagen die Verwirklichung der Interessen unterstellt ist; — in dieser Hinsicht ist es richtig, dass alles positive Recht öffentliches Recht ist. Doch unter den Rechtsregeln können solche unterschieden werden, die sich auf die primären Interessen beziehen; sie stellen etwas so Allgemeines dar, betreffen alle Menschen, so dass das Recht, welches in ihnen ausgedrückt ist, als ein dem Menschen eigenes Recht erscheint, zum subjektiven Recht wird, z. B. das Recht auf Freiheit. Andere Rechtsregeln beziehen sich auf soziale Interessen oder auf Gruppeninteressen und deren Zusammenfassungen. Wenn das Recht hier auch direkt die Gemeininteressen betrifft, so kommt hier doch ein neues Moment hinzu: die Notwendigkeit, diese Interessen zu koordinieren. Das ist an sich auch ein Interesse und als solches dem Recht unterstellt.

Die Rechtsregeln, welche sich auf dieses abgeleitete, formelle Interesse beziehen, können besonders behandelt werden: in ihnen würde das Rechtsbewusstsein seinen allgemeinen Ausdruck finden, dem gemäss die Verwirklichung der Interessen zu erfolgen hätte. Insofern der Staat, als universaler Verband, den Vermittler zwischen den Interessengruppen darstellt, ist das formelle Interesse der Interessenkoordination, oder auch des Interessenausgleichs, als besonderes Interesse des Staates zu betrachten, und alle Rechtsregeln, die sich auf dieses Interesse beziehen, machen das innere öffentliche Recht aus. Ebenso gehört alle Interessenkoordination, welche die internationalen Interessen betrifft, ins Gebiet des öffentlichen Rechts, und die diesbezüglichen Rechtsregeln machen das internationale öffentliche Recht aus. So erscheint alles Recht, welches zur Koordination der Gruppeninteressen, sowohl im

Staat, als auch in der internationalen Gemeinschaft dient, als öffentliches Recht *par excellence*.

Dieses Recht wird durch den Staat geschaffen, doch nicht in dessen Eigenschaft als Herrschaftsverband und als Folge seiner Willensäußerung, sondern aus dem Grunde, weil die Interessenkoordination ihrer Natur nach nur durch den Staat, als universalen Verband, ausgeführt werden kann. So wäre das öffentliche Recht ein Recht der staatlichen Tätigkeit; nicht das Essentielle, sondern das Funktionale im Wesen des Staates bestimmt also die Existenz des öffentlichen Rechts.

Hier muss nun auf einen Umstand hingewiesen werden, der ebensowohl in Bezug auf das öffentliche Recht der Berücksichtigung wert, als auch für das Recht im allgemeinen von Bedeutung ist: dass nämlich eine öffentlichrechtliche Norm auch wirklich eine solche zu sein hat. Nimmt man alles das, was der Staat unumschränkt als Recht bestimmt, für Recht an, so wäre nicht ausgeschlossen, dass im öffentlichen Recht eigentlich Unrecht enthalten sein könnte: Begünstigung gewisser Interessen, Missachtung anderer. Formal bestünde eine solche Begünstigung oder Missachtung hier zu Recht, weil sie durch den Staat gesetzt ist, dem Inhalt nach aber kann sie kein Recht sein, weil sie ungerecht wäre; hierin birgt sich daher immer eine Gefahr für die Rechtsordnung als solche. Dient das öffentliche Recht der Interessenkoordination, ob in der inneren Einrichtung des Staates oder in seinen internationalen Beziehungen, so muss dieses Recht, welches der Staat setzt, direkt oder indirekt auch der Interessenkoordination Ausdruck geben, sonst wäre es inhaltlich Nichtrecht, wenn nicht gar Unrecht. Wenn darum in der internationalen Gemeinschaft das Recht durch die Staaten geschaffen wird, bildet Interessenkoordination die Grundlage der rechtschaffenden Tätigkeit jedes einzelnen beteiligten Staates, und nur diejenigen Normen des internationalen Rechts, welche inhaltlich auf dieser Grundlage fassen, können auf allgemeine Achtung als öffentlichrechtliche internationale Rechtsnormen Anspruch erheben. Andernfalls sind sie nur zufällige Regeln, denen keine allgemeine Bedeutung zukommt und deren Geltung vom Ermessen jedes einzelnen Staates abhängig ist.

Man sieht also: bringt man das Recht mit den Interessen in Verbindung, so kann für das öffentliche Recht eine Begrün-

dung in der sozialen Notwendigkeit der Interessenkoordination gefunden werden. Beschränkt sich diese Koordination auf innerstaatliche Verhältnisse, so ist das Recht inneres öffentliches Recht; umfasst es die internationale Gemeinschaft, so ist es internationales öffentliches Recht.

So fänden beide Zweige des öffentlichen Rechts dieselbe prinzipielle Begründung. Das Schwerwiegende hierbei liegt nicht darin, wie eine Rechtsregel entstanden ist, sondern was sie regeln soll: regelt sie die Interessenkoordination, so gehört sie ins öffentliche Recht. So wären die beiden Zweige des öffentlichen Rechts einander derart nahegebracht, dass sie wie ein Ganzes erscheinen, und zugleich sind doch auch Scheidungsmerkmale für sie gegeben — in der Richtung der Interessenkoordination als innere oder äussere —, die sie dennoch trennen. Zuletzt erhält man für die beiden Zweige des öffentlichen Rechts inhaltlich eine gleichwertige Qualifikation, die alle theoretischen Versuche, einem dieser Zweige vor dem anderen den Vorrang zu geben, unnütz erscheinen lässt.

§ 3. Über die Sanktion des öffentlichen Rechts.

Die grosse Bedeutung, welche man noch vor wenigen Jahrzehnten dem Zwang im Rechtsbegriff beilegte, scheint gegenwärtig verloren zu gehen.

Die Ihering'sche Vorstellung von der Rechtsnorm als Zwangsnorm bildete die logische Folge aus dem Begriff von dem Staate als einem Herrschaftsverband, dessen Willenserklärung das positive Recht darstellt. Gibt man dem Recht selbständigen Wert, so müssen diese Ansichten gemildert werden. Daher trifft man bei Jellinek die Auffassung, dass die Rechtsnormen nicht sowohl Zwangs- als vielmehr garantierte Normen seien. Auch der Zwang tritt überwiegend als kompulsiver Zwang auf, d. h. so, dass das Recht sich auf dem Wege der Motivation Gültigkeit zu schaffen hat¹⁾. Dieselbe Bedeutung sucht auch Duguit der Sanktion zu geben, indem

1) Allg. Staatslehre, 1919, S. 335 ff.

er schreibt, dass das Gesetz in sich selbst seine eigene Sanktion wahrhaft; das Gesetz findet eine soziale Sanktion, denn eine Aktion gegen das Gesetz wäre antisozial; die materielle Sanktion durch die Staatsgewalt wirkt indirekt¹⁾. Sehr oft trifft man die Ansicht, dass das Recht, erst wenn es mit Zwang verbunden ist, vollkommen sei; zwangloses Recht aber wäre minderwertig, obwohl immer Recht²⁾. So sieht Liszt im Völkerrecht ein Recht geringerer Ordnung, weil ihm die Erzwingbarkeit fehlt, und das Zukunftsproblem wäre die Einführung des Zwanges in das System des Völkerrechts³⁾. Vorzuherrschen scheint gegenwärtig die Lehre, dass die Rechtsnorm auch ohne materielle Sanktion immer Rechtsnorm bleibt und nicht zur blossen Moral- oder Sittenregel herabsinkt. Daher gibt es in der heutigen Generation fast gar nicht mehr „Leugner des Völkerrechts“, weil dieses ein Recht ohne Zwang sei⁴⁾. Und so wird der Gedanke des Grafen K a m a r o w s k y⁵⁾, dass darin das Ideal der Rechtsordnung bestehe, wenn alle Glieder bewusst und freiwillig sich seinen Befehlen unterwerfen, durch Nippold⁶⁾ auch auf das Völkerrecht bezogen, weil er hier gerade zuträfe, wobei dieser das Völkerrecht höher stellt, als andere Rechtsgebiete. Man sieht hieraus, dass das zwanglose Recht also nicht zum unvollkommenen, sondern, umgekehrt, zum vollkommenen Recht erklärt wird. Dieselbe Ansicht drückt auch C. E. Hughes⁷⁾ aus, indem er schreibt, dass das internationale Recht

1) *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris 1923, t. II, pp. 175 et 178.

2) Vgl. Triepel, *Völkerrecht u. Landesrecht*, S. 110; Ullmann, *Völkerrecht*, 1908, S. 22 ff.; Despagnet, *Cours de droit international public*, 1910, p. 735; Oppenheim, *International Law*, 2^d ed., 1912, vol. I, pp. 6—15; de Louter, *Le droit international public positif*, 1920, t. I, p. 66 et suiv., u. s. w.

3) *Völkerrecht*, 1918 (11. Aufl.), S. 8.

4) Vgl. Strupp, K.: *Das völkerrechtliche Delikt*, Stuttgart 1920, S. 5: er zählt zu den jüngeren „Leugnern“ — Woodrow Wilson (1902) u. Geffken jn. (1908).

5) *Le tribunal international* (trad.), Paris 1887, p. 516.

6) *Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten*, Leipzig 1907, S. 374 ff.

7) *Codification of American International Law. Addresses by Ch. E. Hughes* (Präsident der American Society of International Law) u. a., Washington 1926, p. 3 (*The development of International Law*).

nicht aufgezwungenes, sondern angenommenes Recht sei; das stellt aber einen wahren Fortschritt dar und bedeutet ein Bestreben die Herrschaft eines angenommenen, nicht eines aufgezwungenen Rechts zu fördern. Im Gegensatz zu dieser letzteren Meinung will Kelsen¹⁾ wieder die Zwangsnatur des Rechts hervorheben.

So muss man zu dem Schluss gelangen, dass die gelehrten Verfasser über die theoretische Bedeutung der Sanktion einer Rechtsnorm diametral verschiedener Ansicht sind. Dabei hängt alles davon ab, was man zum Ausgangspunkt der Betrachtung nimmt: das Wesen des Rechts oder seine Gültigkeit.

Es ist schon die Rede davon gewesen, dass die Rechtsnorm sich auf Interessen bezieht; sie ist eine Regel zur Verwirklichung von Interessen, die aus den Lebensverhältnissen der Menschen entstehen. Als Norm muss die Rechtsnorm ohne weiteres befolgt werden, denn sie dient den Zwecken gegenseitiger menschlicher Tätigkeit, die ausserhalb jeglicher Regelung unmöglich wäre. Also liegt die Befolgung der Rechtsnormen in der Natur der menschlichen Lebensverhältnisse begründet. Man kann noch weiter gehen, die Rechtsnorm von den Lebensverhältnissen los trennen und daraufhin behaupten, dass die Natur der Rechtsnorm selbst die Notwendigkeit ihrer Befolgung einschliesse (siehe oben Duguit). Doch diese Behauptung birgt eine Gefahr in sich: eine Rechtsnorm kann den Lebensverhältnissen nicht entsprechen, also eine tote Norm sein; ihre Befolgung wäre dann ein Unrecht gegen das Leben. Nähme man die Sanktion schlechthin als zur Norm gehörig an, so käme man zum Grundsatz: *fiat justitia — pereat mundus*, der ja das Schwächezeugnis einer Rechtsordnung darstellt. Auch wäre nicht die Nichtigkeit einer Norm durch *desuetudo*, Nichtanwendung, zu erklären.

Eine Rechtsnorm wird immer befolgt in der Voraussetzung, dass sie den Lebensverhältnissen nützlich sei; dann wird auch lebhaft empfunden, dass ihre Nichtbefolgung Rechtsbruch wäre. Unnützes Recht verletzt das Rechtsgefühl: ein Rechtsprivileg bei veränderten Lebensverhältnissen erregt

1) Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1923, S. 220 ff.

nur Unwillen. Richtig schreibt Elihu Root ¹⁾, dass wenn es vorkommt, dass Gesetz und öffentliche Meinung auseinandergehen, letztere stets die Oberhand behalte.

Die Befolgung der Rechtsnorm ist etwas Natürliches, nicht künstlich Aufgezwungenes. So ist denn auch zu beobachten, dass die Menschen im allgemeinen sich den Rechtsregeln unterwerfen, denn der Mensch lehnt sich nicht dem Recht gegenüber auf, sondern nur dem Unrecht gegenüber: ein Mörder nimmt die Hinrichtung als Sühne für die Missachtung der gesellschaftlichen Rechtsordnung hin, nicht als Vergewaltigung durch die Obrigkeit. Daher gibt es der allgemeinen Wertung nach zwischen den Normen der Moral oder Sitte und des Rechts eigentlich keinen Unterschied, nur hat jedes seinen eigenen Anwendungsbereich, und von ihm hängt es ab, weshalb in bezug auf Moral und Sitte kein von aussen kommender Zwang vorstellbar ist, während die Rechtsnormen mit dem Zwangsbegriff wohl vereinbar sind: die ersteren beziehen sich auf die Gesinnung und Werturteile des Menschen, die letzteren auf seine Interessen und äusseren Lebensverhältnisse.

In ihrer Verwirklichung können die Rechtsnormen erzwungen werden. Das ändert ihr Wesen nicht; aber um so strenger ist darum der Anforderung zu entsprechen, dass sie nur Recht und kein Unrecht enthalten dürfen. Worin kann dieses Unrecht bestehen?

Wenn das Recht sich auch auf Interessen bezieht, so ist das Recht als ordnende Funktion des Gemeinlebens doch nur äusserlich bei der Verwirklichung der Interessen massgebend. Die Interessen stehen zueinander immer rein tatsächlich in Beziehung, doch ihr rechtlicher Wert braucht nicht stets ihrer faktischen Bedeutung zu entsprechen, weil die faktischen Verhältnisse, als Lebensverhältnisse schlechtweg, sich ändern können, ohne dass das Recht im gleichen Schritt es mitzutun braucht. Daher entstehen im Recht Lücken; entweder gibt es kein entsprechendes Recht und die Interessen machen sich bloss faktisch geltend, oder das formale Recht ist inhaltlich schon durch die Lebensverhältnisse überholt, und

1) *Politique extérieure des États-Unis et droit international* (trad. fr.), Paris 1927, p. 113 (La sanction de droit international).

daher wäre seine Befolgung Negierung dieser Verhältnisse. So sieht man, dass die Erzwingbarkeit gar nicht einen Vorteil des Rechts darstellt, denn das erzwungene Recht erweist sich unter Umständen als lebenverneinend, also sich selbst verneinend.

Andererseits kann das Individuum sich dem Recht entziehen wollen, denn als ordnende Regel zieht die Rechtsnorm dem persönlichen Ermessen eines jeden Grenzen, legt dem Einzelnen Pflichten auf, deren Erfüllung von rechtswegen durch andere gefordert werden kann. So entsteht der organisierte Rechtszwang für rein praktische Zwecke, welcher mit dem Wesen des Rechts nichts gemein hat, sondern nur dem menschlichen Gemeinleben dienstbar ist; denn, wie Wladimir Solowjew¹⁾, der russische Philosoph, schreibt, besteht die Aufgabe des Rechts nicht darin, die der Sünde verfallene Welt zum Gottesreich umzuwandeln, sondern nur zu verhüten, dass sie ganz zur Hölle werde.

Wenn obige Ausführungen insbesondere auf das öffentliche Recht bezogen werden sollten, so würde das besagen, dass in ihm das Zwangsmoment besonders zurückgedrängt werden sollte, denn erzwungenes Recht, wenn es kein richtiges Recht ist, richtet hier unvergleichlich grösseres Unheil an, als das im Privatrecht überhaupt denkbar wäre. Ungleiche Verteilung der öffentlichen Lasten und Pflichten oder unberechtigte Privilegien zu Gunsten einzelner Gesellschaftsklassen können, sobald sie als öffentlichrechtliches Unrecht erkannt sind, im Innern des Staates gewaltsame Umstürze mit ihren furchtbaren Folgen hervorrufen. Im internationalen Leben wäre es möglich, dass vertragsrechtliche Beziehungen zwischen den Staaten nicht mehr einer veränderten politischen und wirtschaftlichen Lage entsprächen; die strenge Einhaltung und zwangsweise Durchführung solcher vertragsrechtlicher Verpflichtungen könnte nationale Leidenschaften aufpeitschen, die die Völker in blutige Zusammenstösse, in Kriege hineinstossen würden u. s. w. Gewiss gilt für die öffentlichrechtlichen Normen die allgemeine Forderung, dass sie eingehalten werden müssen, weil sie Recht darstellen. Doch die Einhal-

1) Über Solowjew s.: Die Staatslehre Wl. Solowjews. Bearbeitet von Dr. K. Ambozaitis, Paderborn 1927.

tung dieser Normen von seiten der Rechtspflichtigen soll als etwas Freiwilliges erwartet werden: vorwiegend als Ausfluss einer Gesinnung, weniger als Folge eines äusseren Zwanges. Somit hat der kompulsive Zwang hierbei ein sehr weites Anwendungsfeld, und wenn er keine Wirkung erzielte, so wäre das ein Zeichen dafür, dass das geltende öffentliche Recht den veränderten faktischen Verhältnissen nicht angepasst ist. Wenn diejenigen Interessen, welche durch dieses Recht geschützt werden sollen, auch eine zwangsweise Verwirklichung finden könnten, so wäre das unter Umständen Interessenverwirklichung schlechthin, nicht aber zugleich Realisierung eines lebendigen Rechts, das in die Lebensverhältnisse hineinzurücken hat. Die rein faktische Lage kann wohl zur rechtlichen werden, doch bevor das geschehen ist, hängt das Recht noch in der Schwebelage und sind faktische Machtverhältnisse massgebend ¹⁾.

In solcher Lage kann Zwang angewandt werden, aber dann besteht keine Rechtsfrage mehr, sondern bloss ein praktisches Problem hinsichtlich der tatsächlichen Mittel, die man besitzt, um diesen Zwang effektiv auszuüben. In den inneren Einrichtungen des Staates mag sein Gewaltapparat dem Einzelnen gegenüber ein wirksameres Zwangsmittel darstellen, als in den internationalen Beziehungen, wo der Staat nur durch Inanspruchnahme von Selbsthilfe den Zwang anderen Staaten gegenüber verwirklichen kann; doch für das Verständnis des öffentlichen Rechts in seinen beiden Verzweigungen ist mit dem Zwangsmoment eigentlich nichts geboten. Am wenigsten kann in demselben eine Begründung gefunden werden für den Schluss, dass der eine Zweig dieses Rechts vollkommener, höher wäre, als der andere.

Die Existenz des öffentlichen Rechts, gleichgültig ob des inneren oder internationalen, hat nur eins zur Vorbedingung:

1) Eine Revolution schafft immer solche unbestimmte Rechtslagen. Die kämpfenden Parteien berufen sich wohl auf gewisse Rechtsgrundsätze, doch das sind nur gewisse Prinzipien: politische, wirtschaftliche, religiöse, die sich geltend machen wollen und für welche sich diese oder jene Partei erklärt; die Gegenpartei bestreitet natürlich diese Prinzipien und versagt ihnen ihre Anerkennung. Offenbar können solche Prinzipien keine Rechtsätze sein, denn Recht wird entweder allgemein anerkannt, oder es ist kein Recht. Es ist aber nicht zu leugnen, dass Nichtrecht aufgezwungen werden kann, ebenso wie man dem Recht gegenüber Unrecht erzwingt.

die Befolgung der Rechtsnormen bloss als solcher, ohne äusseren Zwang. Und das ist auch sowohl im inneren als im internationalen¹⁾ Recht die Regel: die bewusste Befolgung des Rechts ist das Normale, während die Missachtung des positiven Rechts in beiden Gebieten eine Ausnahme bildet. Dass die Ausnahmen in einem Fall zahlreicher, in einem andern geringer sein können, ist kein genügender Grund, um den einen Zweig des öffentlichen Rechts höher zu stellen, als den andern. Übrigens ist es eine offene Frage, welches Recht mehr eingehalten wird: das Staatsrecht oder das Völkerrecht? Im vergangenen Jahrhundert hat das öffentliche Recht sowohl durch innerstaatliche Revolutionen als auch durch äussere Kriege gelitten: welcher von beiden hat es in dieser Zeitperiode mehr gegeben?

Stellte man den einen oder den anderen Zweig des öffentlichen Rechts grundsätzlich höher, so wäre die Entwicklung des öffentlichen Rechts überhaupt gefährdet. Wenn ein Zweig höher als ein anderer ist, so muss offenbar der letztere dem ersteren unterstellt werden. Und so beobachtet man, dass, solange das Staatsrecht höher gilt als das Völkerrecht, die Entwicklung des letzteren auf Schritt und Tritt durch den Staat (d. h. seine öffentlichen Gewalten) aufgehalten wird; eine beredte Bestätigung davon ist die Geschichte der missglückten Haager Konferenzen vor dem Weltkriege. Stellt man umgekehrt das Völkerrecht höher als das Staatsrecht, so muss wohl dieses in Abhängigkeit von jenem gebracht werden: die autonome Entwicklung des inneren öffentlichen Rechts tritt vor dem Völkerrecht zurück, welches fortan berufen ist die Richtung des Staatsrechts zu bestimmen²⁾. Das bedeutet

1) So schreiben die Autoren, dass die Vollstreckung der Schiedssprüche durch die Staaten selbst eine Regel fast ohne Ausnahme sei. Vgl. N i p p o l d, Die Fortbildung des Verfahrens . . . 1907, S. 377; L a m m a s c h, Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche, Kristiania 1913, S. 218 ff.; auch den Bericht des Sir Thomas B a r c l a y im *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1925, p. 168.

2) Auf der Friedenskonferenz 1919 sind Stimmen dafür laut geworden, dass die internationale Arbeitskonferenz eine wahre gesetzgebende Versammlung sein sollte, die obligatorische Gesetze für alle Mitgliedstaaten erlassen müsste. (*Conférence Internationale du Travail*, 3^e session, 1921: *Rapport du Directeur*, 2^e éd., Genève 1921, p. 84.)

zugleich die Hintansetzung des Staates und seiner rechtsetzenden Tätigkeit im Verhältnis zu der internationalen Gemeinschaft und deren Rechtsetzung; und doch fragt es sich, ob die internationale Gemeinschaft mit ihren Einrichtungen und ihrer Organisation so weit entwickelt ist, dass sie die Autonomie des Staates schon als faktisch überflüssig erscheinen lassen dürfte? Oder, noch schärfer, wenn man weitere Konsequenzen zieht, so fragt es sich: ist die internationale Gemeinschaft befähigt, die Aufgaben des Staates zu übernehmen, ja, wo nötig, den Staat sogar schon zu ersetzen? Hierauf kann nur erwidert werden, dass die Rechtsentwicklung die Absetzung des Staates noch nicht zum Gegenstand hat, sondern im Gegenteil sie entfaltet sich durch den Staat und findet in ihm ihre sicherste Stütze.

Oben wurde darauf hingewiesen, in welcher Weise die beiden Zweige des öffentlichen Rechts auf die Interessen zu beziehen seien: das innere öffentliche Recht hat die Interessenkoordination im Innern des Staates zum Gegenstand, das internationale Recht dasselbe in der internationalen Gemeinschaft. Hier ist nur von verschiedenen Lagen der Interessen die Rede, wobei jedes auf eine gewisse Art Befriedigung findet, denn jedes rechtlich geschützte Interesse ist berechtigt verwirklicht zu werden. Das Leben bietet keine Veranlassung dazu, den einen Zweig des öffentlichen Rechts dem andern vorzuziehen; man kann wohl in formeller Hinsicht von Rechtskonflikten sprechen; doch das sind Fragen, die man nicht aus den Lebensverhältnissen ableitet, sondern aus dem Mangel der Rechtstechnik und der Einseitigkeit der grundlegenden Rechtsstandpunkte.

Auch muss die Bedeutung des organisierten Zwanges nicht überschätzt werden. Wenn in einem Rechtsgebiet, in diesem Fall — im innern öffentlichen Recht, Zwang existiert, so wirkt er auf den Menschen, nicht aber auf das Recht als solches. Die Zwangsorganisation ist ein Erzeugnis der historischen Entwicklung; sie ist aber nicht vollkommen, denn dem Recht entzieht man sich dennoch, trotzdem sie da ist, so dass Rechte, für welche die Zwangsorganisation eingerichtet ist, ohne Zwangsvollstreckung bleiben können. Diese Rechte sind darum nicht weniger Rechte, nur versagt das Mittel, welches ihrer Verwirklichung dienen soll.

Grundsätzlich kann Zwang auch in Bezug auf solche Rechte, für welche gegenwärtig keine Zwangsorganisation existiert, als anwendbar erkannt werden. Wenn also *Liszt* (o. c.) schreibt, dass das grosse Zukunftsproblem die Einführung des Zwanges in das System des Völkerrechts wäre, so ist damit nur ausgedrückt, dass der Zwang als Mittel auch in diesem Rechtsgebiet, wo er bisher fehlte, angewandt werden müsste. Es wäre aber diesem äusseren Umstand zu viel Bedeutung beigemessen, wenn man zugleich aus ihm schliessen sollte, dass das Völkerrecht dann ein höher qualifiziertes Rechtsgebiet darstellen würde. Man dürfte nur soviel sagen, dass dann das internationale Leben auf einer neuen Entwicklungsstufe angelangt wäre, wo die Zwangsvollstreckung als Mittel der Rechtsausführung auch schon angewandt werden könnte: so charakterisiert die Zwangsanwendung eine bestimmte soziale Lage, nicht aber das Recht als solches.

§ 4. Das innere und das internationale öffentliche Recht.

Wie soll die Benennung der beiden Zweige des öffentlichen Rechts lauten? In dieser Abhandlung sind die Benennungen: „inneres“ und „internationales“ öffentliches Recht gebraucht worden. Die Benennung „internationales Recht“ hat in der deutschen Literatur¹⁾ Widerspruch gefunden, doch scheint sie die bequemste zu sein, um die Nachkriegsentwicklung des Völkerrechts zu kennzeichnen, das nicht mehr ein Recht zwischen den Völkern genannt werden kann, sondern ein Recht der organisierten internationalen Gemeinschaft zu werden beginnt. Man kann also die nationale der internationalen Gemeinschaft gegenüberstellen, und dementsprechend auch von nationalem und internationalem Recht reden. Hier wird allerdings die Bezeichnung „inneres“ statt „nationales“ Recht

1) Vgl. *Wenzel, M.: Juristische Grundprobleme I: Der Begriff des Gesetzes*, 1920, S. 414 ff.

gebraucht, weil das internationale Recht auch als im Innern des Staates geltend verstanden wird, und so das im Staate geltende Recht nicht bloss national, sondern in gewissem Sinne auch international erscheint: der Ausdruck „inneres“ Recht trägt diesem Umstand Rechnung, während die Bezeichnung „nationales“ mit ihm nicht zu vereinigen wäre. In der internationalen Gemeinschaft gilt nur internationales Recht, also für diesen Rechtszweig passt die Bezeichnung genau. In der französischen und englisch-amerikanischen Literatur ist die Bezeichnung „internationales Recht“ dominierend, und so würde die hier gebrauchte Terminologie mit der in diesen Kultursprachen üblichen übereinstimmen¹⁾.

Die Existenz der beiden Zweige des öffentlichen Rechts kann man gelten lassen, ohne eine besondere Begründung anzuführen.

Wie verhält sich das positive internationale Recht zum inneren Recht?

Es existieren hierüber drei Standpunkte.

I. Die anglo-amerikanische Rechtsüberzeugung: das internationale Recht gilt als Bestandteil des inneren Rechts. Dieser Satz ist in der Rechtsprechung wie in der Rechtslehre in England und in den Vereinigten Staaten Nordamerikas aufgestellt worden²⁾. Es ist mit Recht darauf hinge-

1) Abgesehen von den allgemeinen Lehrkursen über Völkerrecht, können insbesondere folgende Abhandlungen und Aufsätze genannt werden, die die Beziehung der beiden Zweige des öffentlichen Rechts behandeln: ausser den bekannten Monographien H. Triepels und W. Kaufmanns wären es noch 1) Niemeyer, Th.: Aufgaben künftiger Völkerrechtswissenschaft, München-Leipzig 1917; 2) van Eysinga, W. J. M.: Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales (Revue de droit int. et de lég. comp., t. I, 1920, p. 143 et suiv.); 3) Triepel, H.: Les rapports entre le droit interne et le droit international (Recueil 1923); 4) Kunz, Joseph L.: La primauté du droit des gens (Revue de dr. int. et de lég. comp., t. VI, 1925, p. 556 et suiv.); 5) Verdross, A.: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien und Berlin 1926; 6) Kelsen, H.: Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public (Recueil 1926, t. IV); 7) Mattern, J.: Concepts of state, sovereignty and international law, Baltimore 1928.

2) Noch am 6. Januar 1916 hat das American Institute of International Law, in seiner Deklaration der Rechte und Pflichten

wiesen worden, dass hierbei keine absolute Regel vorliegt¹⁾; dennoch hat diese Auffassung zur Befestigung des Völkerrechts vor dem Weltkriege nicht wenig beigetragen, und auch Triepel, der diese Auffassung zurückweist²⁾, gibt zu, dass hiervon als von einer bemerkenswerten Tatsache gesprochen wird³⁾.

In England dienen richterliche Sprüche zur Grundlage dieser Auffassung. In den Vereinigten Staaten⁴⁾ aber, und auch in anderen amerikanischen Staaten⁵⁾, gilt sie als Verfassungsnorm. Und auch in einer europäischen Verfassung, nämlich der schweizerischen⁶⁾, findet sich eine gleiche Norm,

der Nationen, die Beziehungen zwischen dem staatlichen und dem internationalen Recht wie folgt formuliert:

“VI. International Law is at one and the same time both national and international: national in the sense that it is the law of the land and applicable as such to the decision of all questions involving its principles; international in the sense that it is the law of the society of nations and applicable as such to all questions between and among the members of the society of nations involving its principles.” (American Journal of int. law X, 1916, p. 124).

1) So noch Picciotto, Cyril M.: The relation of international Law to the Law of England and of the United States of America, London 1915.

2) Noch in seinem Kursus an der Haager Akademie tritt er scharf gegen den Monismus der anglo-amerikanischen Theorie auf (Recueil, o. c.).

3) Völkerrecht und Landesrecht, S. 134.

4) Man zitiert gewöhnlich aus der Verfassung das Kap. VI, 2; doch gehören hierher auch Kap. I, sect. 8, 10^o und Kap. III, sect. 2, 1. Besonders die Norm im Kap. I ist zu berücksichtigen, da sie den Schutz des Völkerrechts vor Verletzungen dem Kongresse überträgt.

5) Die Verfassungen: 1) Mexicos v. 12. Februar 1857: Art. 97, VI und 126; 2) Argentinens vom 25. September 1860: Art. 27, 28, 31, 100 und 102; 3) Brasiliens vom 24. Februar 1891: Art 59, § 1, a (bei Dareste, Constitutions modernes, 1910, t. II). Diese Artikel beziehen sich auf die völkerrechtlichen Verträge. Doch in den Verfassungen Kolumbiens und Venezuelas findet sich eine allgemeine grundsätzliche Bestimmung; nach Amancio Alcorfa (Cours de droit international public, éd. française, Paris - Buenos Aires 1887, t. I, p. 65) enthalten diese Verfassungen folgende bemerkenswerte Norm: „Le droit des gens fera partie de la législation nationale. Les dispositions en auront expressément force de loi dans les cas de guerre civile“ (Kolumbien Art. 91, Venezuela Art. 120).

6) Artikel 113. Zu bemerken ist im allgemeinen, dass bundesstaatliche Verfassungen dem Völkerrecht einen gewissen Platz einräumen; die besondere Natur dieser Staatsform scheint dazu beizutragen.

welche dem Bundesgericht die Rechtsprechung in betreff der Verträge aufträgt.

Im anglo-amerikanischen Recht ist der Grundsatz von der Einverleibung des internationalen Rechts in das innere Recht genügend weit formuliert, doch den Verfassungen nach ist mit diesem internationalen Recht eigentlich das Vertragsrecht gemeint, also dasjenige internationale Recht, welches durch den betreffenden Staat selbst festgesetzt worden ist. Nur die Verfassungen Kolumbiens und Venezuelas haben, nach Alcorta, schon vor dem Weltkriege das Völkerrecht als solches zum Bestandteile ihres nationalen Rechts erklärt.

Nach dem Weltkriege ist nun ein weiterer Schritt in derselben Richtung in drei europäischen Staatsverfassungen gemacht worden. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 enthält den Artikel 4, wonach „die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts“ gelten. Diese Bestimmung ist auch in der österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 wiederholt worden (Artikel 9). Endlich findet sich in der Verfassung der Estnischen Republik vom 15. Juni 1920¹⁾ derselbe Grundsatz folgendermassen ausgedrückt: „die allgemein anerkannten Bestimmungen des internationalen Rechts gelten in Estland als untrennbare Bestandteile seiner Rechtsordnung“ (§ 4). Die Aufnahme des obigen Rechtsgrundsatzes seitens dieser Verfassungen ist als Rezeption der anglo-amerikanischen Auffassung vom Völkerrecht zu verstehen. Eine selbständige Erkenntnis, also etwas Neues, ist in ihnen nicht zu suchen²⁾. Jedenfalls ist der Artikel 4 der deutschen

1) S. bei C s e k e y, St. v.: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928 (Jahrb. d. öff. Rechts, B. XVI, 1928, S. 214).

2) In diesem Sinn sind die Verhandlungen über den Artikel 4 in der Weimarer Nationalversammlung im Jahre 1919 nicht ohne Interesse. Im nachfolgenden eine kurze Zusammenfassung der Meinungen in der Nationalversammlung (nach Heilfron, E.: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, 9 Bände). Dr. Preuss, der Verfasser des ersten Entwurfs der Verfassung, begründet die Aufnahme der betreffenden Norm damit, dass die Organisierung des freien deutschen Staates nicht in nationalistischer Abschliessung geschehen soll: „wie einst die jungen Vereinigten Staaten von Nordamerika in den Kreis der alten Staatenwelt eintraten mit

Reichsverfassung eine Verneinung der in Deutschland bisher herrschenden Rechtsanschauung. So schreibt H a t s c h e k, dass dem früheren Standpunkte des deutschen Rechts gemäss ein Richter das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht nicht zu kennen brauchte, sondern dieses ihm vielmehr, wenn er wollte, nachgewiesen werden musste: jetzt aber müsse der Richter das Völkerrecht kennen, weil der Verfassung nach die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Reichsrechts seien¹⁾.

Die Tragweite dieses anglo-amerikanischen Grundsatzes hängt von der Deutung ab, die man ihm geben will. Im allgemeinen scheint man geneigt zu sein, hier gewisse Beschränkungen einzuräumen. In England soll die Anerkennung des internationalen Rechts durch einen Parlamentsakt äusserst selten stattfinden²⁾. In gewissen Fällen haben die englischen und amerikanischen Gerichte die Anwendung der Regeln des internationalen Rechts verweigert³⁾. Auch der Verfassungs-

dem Bekenntnis zur bindenden Kraft des internationalen Rechts, so bekennt sich die junge deutsche Republik zur Geltung des Völkerrechts“ (B. II, S. 681). Doch gegen den Artikel erheben sich lebhaftere Widersprüche, unter anderem von seiten Dr. S t r e s e m a n n s, des nachmaligen Aussenministers und Locarnopolitikers, „namentlich unter dem doppelten Gesichtspunkt, dass einmal unsicher sei, was „allgemein anerkannte“ Regel des Völkerrechts ist, sodann, dass das Völkerrecht, also Staatenrecht, dadurch unmittelbar den Rang von innerstaatlichem Recht erhält, während bisher die Verbindlichkeit des Völkerrechts für die Staatsangehörigen erst nur auf Akten der eigenen Staatsgesetzgebung beruht“ (B. V, S. 2949, Berichterstatter Dr. K a h l). Nachdem der Artikel in erster Lesung von der Kommission gestrichen worden war, ist er in zweiter Lesung auf den ausdrücklichen Wunsch des Auswärtigen Amtes und des Reichsjustizamts doch wiederhergestellt worden. In den beiden Reichsbehörden legte man grosses Gewicht auf die Rückkehr zur ursprünglichen, in der anglo-amerikanischen Rechtsprechung und Staatspraxis seit langem geltenden Bestimmung . . . „Das verfassungsmässige Bekenntnis zum Werte und zur Geltung des Völkerrechts entziehe den Gegnern die Verdächtigung, als ob es in Deutschland weniger gelte, als im anglo-amerikanischen Rechtsgebiet . . . Übrigens weist der Berichterstatter auch darauf hin, dass in der Rechtsprechung des Reichsgerichts dieser Grundsatz schon anerkannt sei . . . (derselbe Bericht, B. V, S. 2949 ff.).

1) Völkerrecht, 1923, S. 18.

2) So H o l l a n d, nach N y s (Le droit international, 1912, t. I, p. 107).

3) O p p e n h e i m in der Einführung zu Picciottos: The relation of International Law to the Law of England etc., p. 10.

ausschuss der deutschen Nationalversammlung hat den Artikel 4 der Weimarer Verfassung mit der Kautel angenommen, dass als „allgemein anerkannte“ Regel des Völkerrechts nicht zu gelten habe, was nicht auch von Deutschland anerkannt ist oder sogar einer ausdrücklichen Vorschrift des deutschen Rechts widerstrebt¹⁾).

Es mag hier bemerkt werden, dass der Grundsatz der Einverleibung des internationalen Rechts in das innere eben durch dieses letztere Recht aufgestellt ist, nämlich durch die staatliche Rechtsprechung oder das Verfassungsrecht. Nicht das internationale Recht hat sich gegenüber dem innern Recht behauptet, sondern eigentlich hat das letztere das erstere anerkannt und ihm in Beziehungen zu sich selbst Gültigkeit verliehen. Gewiss wäre es zu viel verlangt, wenn die Anerkennung des internationalen Rechts die eigene Zurückstellung oder sogar Verneinung bedeuten sollte, und so will das innere Recht sich vor dem internationalen einen gewissen Vortritt und auf jeden Fall Unabhängigkeit wahren.

II. Der kontinental-europäische²⁾ Standpunkt: danach ist das Verhältnis zwischen dem innern und dem internationalen Recht durch keine positive Rechtsregel allgemein bestimmt; dem Staate steht es frei, aus Zweckmäßigkeitsrücksichten dem internationalen Recht Folge zu leisten oder nicht.

In Ermangelung positiver Rechtsnormen greift hier die Rechtslehre ein, um in den einzelnen Ländern eine theoretische Lösung des Problems zu geben. Es sind hierbei zwei Richtungen zu vermerken. Nach der einen werden das innere

1) Obiger Bericht Dr. Kahl's (Heilfron, o. c., B. V, S. 2948). So schreibt auch Hatschek (Völkerrecht, S. 14): Wenn das deutsche Reich durch seine völkerrechtlich bedeutsamen Organe und durch seine Gesetze eine Regel des Völkerrechts verwirft oder nicht anerkennt, so ist diese nicht mehr allgemein anerkannt, daher nicht Bestandteil des Reichsrechts.

2) Die Benennung „kontinental-europäisch“ gilt genau für die Zeit vor dem Weltkriege. Seitdem haben sich Deutschland, Österreich und Estland auf einen anderen Standpunkt gestellt, wie im Text zu lesen ist.

und das internationale Recht als zwei besondere Rechtssysteme, jedes mit seinen eigenen Merkmalen, voneinander getrennt. Das ist die positivistische oder dualistische Theorie, die vor dem Weltkriege vorherrschend war ¹⁾. Die zweite Richtung ist in der monistischen Theorie gegeben ²⁾. Diese besteht auf der Einheit des öffentlichen Rechts und will das internationale und innere Recht auf eine gemeinsame Grundlage, d. h. Grundnorm, zurückführen. Einige Autoren, besonders vor dem Weltkriege, lehrten den Primat des innern öffentlichen Rechts vor dem internationalen ³⁾; andere dagegen, besonders seit dem Weltkriege, wollen den Primat des internationalen Rechts beweisen ⁴⁾. Ohne auf diese Lehren näher einzugehen, soll hier nur beiläufig erwähnt werden, dass beide zu einer Lösung des Problems nicht geführt haben, und dass auch ihre dauernde Bedeutung für das positive öffentliche Recht fraglich erscheint.

III. Das internationale Recht macht sich gegenüber dem nationalen Recht durch seine eigene Norm geltend.

Das ist mit den Friedensschlüssen nach dem Weltkriege geschehen. Der grundlegende internationale Rechtsakt ist hier die Satzung des Völkerbundes. Die Präambel derselben erklärt, dass es zur Erreichung der Zwecke des Völkerbundes

1) Hierzu: Ullmann, Völkerrecht, 1908, SS. 47 u. 52; Oppenheim, International law, 1912, 2^d ed., vol. I, p. 25; de Louter, Le droit international positif, 1920, t. I, préface, p. VI; u. a. Insbesondere aber die Monographie Triepels; auch Anzilotti, o. c., ist hierher zu rechnen. Triepel schreibt noch nach den Kriege (Recueil des cours, 1923, t. I, p. 84), dass die dualistische Lehre von den Beziehungen des internationalen und innern Rechts gegenwärtig in Deutschland, Frankreich und Italien gelte.

2) Als jüngste Vertreter dieser Richtung wären Kelsen, Verdross und andere Anhänger der sog. Wiener Schule zu nennen. S. die Aufzählung derselben bei Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, S. 15, Anmerkung 2; auch Wenzel, M.: Juristische Grundprobleme I: Der Begriff des Gesetzes, 1920, SS. 413—443 über die verschiedenen Theorien und die betreffende deutsche Literatur.

3) Zorn, Wenzel u. a.

4) Kelsen, Verdross, Kunz u. a.

not tue 1) die Vorschriften des internationalen Rechts, die fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, zu beobachten, und 2) alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten. So ist das internationale Recht als solches, und das Vertragsrecht im besonderen, als rechtliche Grundlage der neu einzurichtenden internationalen Ordnung anerkannt worden. Diese rechtlichen Prämissen der Völkerbundssatzung sind für die Glieder des Völkerbundes rechtlich verpflichtend, so dass das tatsächliche Verhalten der Regierungen nicht nur nicht gegen diese Rechtsverpflichtungen gerichtet sein darf, sondern im Gegenteil sie positiv zur Richtschnur zu nehmen hat. Insofern die Tätigkeit der Staatsgewalt im Staatsinnern sich durch internationale Beziehungen bestimmen lassen muss, übt das internationale Recht seine Wirkung auch auf die inneren Beziehungen des Staates aus. Man darf also sagen, dass durch den Völkerbund das internationale Recht sich dem inneren Recht gegenüber auf fester prinzipieller Rechtsgrundlage behaupten kann. Da zudem der Völkerbund ein organisierter Bund ist, dessen Organe in verschiedenen Richtungen der internationalen Rechtstätigkeit mit beschliessender Rechtsmacht ausgestattet sind, so sind Bedingungen geschaffen dazu, dass das internationale Recht durch eine internationale Organisation gesetzt werden kann und auch gesetzt wird. Vor diesem vom Völkerbund gesetzten Rechte muss das innerstaatliche Recht, wie van Eysinga¹⁾ schreibt, zurücktreten, denn offenbar kann das erstere nicht durch die einseitige Machterklärung des Einzelstaates aufgehoben werden; und so bleibt das internationale Recht als Recht bestehen, auch wenn gegebenenfalls ein bestimmtes nationales Recht mit ihm nicht in Einklang zu bringen wäre. Der betreffende Staat aber, der sich gemäss der Völkerbundssatzung zur „genauen Beobachtung“ des internationalen Rechts verpflichtet hat, würde nun, um seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, darauf angewiesen sein, sein nationales Recht, insofern es dem internationalen zuwiderläuft, abzuändern; täte er das nicht, so

1) Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales (in Revue de dr. int. et de lég. comp., 3^e sér., t. I, 1920, pp. 143—148).

wäre sein Verhalten dem internationalen Recht gegenüber als Rechtsbruch ¹⁾ aufzufassen.

Mit dem Entstehen des Völkerbundes hat das internationale Recht einen grossen Sprung vorwärts getan. Seine Bedeutung, seine Rolle im öffentlichen Recht ist gewaltig gewachsen, da es nun ein Anwendungsgebiet hat, das neben dem nationalen Rechtsgebiet sich selbständig, als eine Interessensphäre für sich, geltend macht, und das nun auch eine eigene Organisation besitzt, die seine Rechtsordnung entwickeln soll. Man muss aber das Verhältnis zum nationalen Recht nicht übertrieben zu Gunsten des internationalen Rechts deuten wollen, denn mit der rechtlichen Regelung der internationalen Interessensphäre hat die nationale Interessensphäre ihre Bedeutung durchaus nicht eingebüsst: sie kann und muss wie früher, so auch jetzt nur durch das nationale Recht bestimmt werden.

1) Der Rechtsbruch ist nicht aus dem Vorrang des internationalen Rechts dem nationalen Recht gegenüber abzuleiten, sondern aus dem Nichteinhalten einer rechtlich eingegangenen Verpflichtung, in diesem Falle eines internationalen Übereinkommens.

ERSTER TEIL.

DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT.

Kapitel I.

ÜBER DIE ZUGEHÖRIGKEIT ZUR INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT.

§ 1. Was ist die internationale Gemeinschaft?¹⁾

Sie ist kein Rechtsbegriff, sie ist eine Tatsache, die aus der Vielheit der Staaten und Völker entspringt. Sie ist aber zugleich die Erkenntnis der Einheit des Menschengeschlechts, ein Gedanke, der in der berühmten, jetzt so oft zitierten Stelle der Abhandlung des Suarez²⁾ ausgesprochen ist und als Grundlage seiner Völkerrechtslehre dient. Diese Gemeinschaft ist keine bloss äussere Koexistenz, kein Nebeneinandersein, das zufällig da ist und auch ebenso zufällig auseinanderfällt. Sie ist im innern Menschen begründet, ist aus seiner Psyche abzuleiten, und so darf man sagen, dass sie eine funktionale Erscheinung des menschlichen Wesens, der Menschenatur ist.

Diese Gemeinschaft erhält durch kulturelle, wirtschaftliche und technische Bedingungen reale Gestalt.

Die nationalen Kulturen sind nicht isolierte Kulturen, sondern stehen in gegenseitiger Wechselwirkung, so dass sich bei den Völkern eine Allgemeinheit der Kulturbestrebungen äussern kann. Nationen, die sich unter günstigeren materiellen Bedingungen befinden, gelangen mit der Zeit in den

1) Vgl. über den Gemeinschaftsbegriff: Wenzel, M.: Juristische Grundprobleme I, 1920, S. 145 ff.; Somlo, F.: Juristische Grundlehre, Leipzig 1917, S. 236 ff.

2) Tractatus de Legibus ac de Deo Legislatore, 1613, liber II, cap. XIX, 9. Aus der heutigen Literatur könnten genannt werden: Brown, Philipp M.: International Society, its nature and interests, N. Y. 1925; Hughan, Jessie W.: A study of international government, London 1923 (?).

Besitz angesammelter Kulturschätze und kostspieliger Einrichtungen, die nicht verschlossen gehalten werden, sondern allen denen zugänglich sind, die an der Kultur weiterarbeiten wollen. Eine intensive, auf der Höhe der Zeit stehende Kulturproduktion bedarf solcher Vorbedingungen, und darum sind diejenigen Völker, welche in dieser Hinsicht weniger günstig gestellt sind, auf die Kulturstätten anderer, begünstigterer Nationen angewiesen, um mit der allgemeinen kulturellen Entwicklung Schritt halten zu können. Daher entsteht eine kulturelle Beeinflussung und Abhängigkeit zwischen den Völkern, die auch in der Vergangenheit in engerem Umfange zu beobachten war, in der Gegenwart aber weltumspannend geworden ist, so dass man buchstäblich von kulturellen Weltzentren reden kann. So ergeben sich schon aus der kulturellen Zusammenarbeit der Völker Bedingungen für eine internationale Gemeinschaft, die bei den nationalen Grenzen nicht haltmachen kann, wenn sie zu positiven Ergebnissen gelangen will. Zudem stellt die Wissenschaft dem Menschen solche Naturkräfte zur Verfügung, bei deren Nutzbarmachung die Staatsgrenzen überhaupt keine Schranken für die Entfaltung dieser Kräfte sein können und dieselben an eine künstliche Gebietsabgrenzung, wie sie das politische Leben zwischen den Völkern geschaffen hat, nicht mehr gebunden sind¹⁾. Die Verfügung über diese Kräfte hebt sozusagen die Kapazität des Menschen auf eine solche Höhe, dass der Staat in seiner Abgegrenztheit dem tatsächlichen Können und Streben des Menschen, welches dank der Wissenschaft stets im Wachsen begriffen ist, nicht mehr förderlich erscheint, so dass eine Losreissung vom nationalen Staat notwendig wird, um im internationalen Milieu neue Möglichkeiten zu suchen und weiteren Fortschritt zu verwirklichen.

Ferner bringen auch wirtschaftliche Bedingungen die Staaten in eine gegenseitige ökonomische Abhängigkeit, die eine

1) Man denke hier an die Radiotelegraphie und die Ausnutzung der Hertz'schen Wellen. Auch das internationale Recht hat diese Frage, vom Rechtsstandpunkt aus, auf die Tagesordnung gesetzt. Das Institut de Droit International hat im Jahre 1927, auf der Lausanner Tagung, die Resolution angenommen, dass es kein Recht des Staates gebe dem blossen Durchgang der Hertz'schen Wellen über sein Territorium Widerstand zu leisten. (S. Annuaire, t. I, 1927, Rapport de M. A. Cavaglieri sur les communications radiotélégraphiques, pp. 147—169.)

Interessensolidarität¹⁾ erzeugt, welche die Völker und Staaten zur internationalen Gemeinschaft drängt. Isoliert können die Staaten keine dauernde zweckmässige Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen erreichen, nicht einmal im nationalen Umfang, denn kein Staat kann gegenwärtig seine Nationalwirtschaft aus der Weltwirtschaft eliminieren. Gibt es aber eine Weltwirtschaft²⁾, so ist die internationale Gemeinschaft in materieller Hinsicht unentbehrlich geworden.

Die moderne Technik³⁾ gibt der Menschheit solche Mittel in die Hand, dass die internationale Gemeinschaft sich in direkter Befähigung ununterbrochen äussern kann. Sie schafft schnelle Verbindungen zwischen den Völkern, den Staaten und ihren Regierungen, den nationalen und internationalen Organisationen, wodurch unmittelbare Wirkung von Beteiligten auf Beteiligte, sowie Aufklärung der öffentlichen Meinung der Einzelnationen und der ganzen Welt erreicht wird. Zu jeder Zeit, besonders aber in kritischen Augenblicken, kann folglich die internationale Gemeinschaft, dank schneller geistiger Fühlungnahme der Völker und Regierungen, als lebendiges Ganzes hervortreten, das sich gegebenenfalls inmitten der nationalen Partikularismen und Egoismen, als Menschheitsbewusstsein und Zusammengehörigkeitserkenntnis erweisen mag und auch allen Widerständen zum trotz sich zur Geltung bringt.

Hier sind gewisse Züge und Möglichkeiten, die der internationalen Gemeinschaft eigen sind, kurz angedeutet. Es

1) Die Interessensolidarität ist hier nur im Sinne einer gegenseitigen Abhängigkeit der wirtschaftlichen Faktoren zu verstehen. Dass gegenseitige Abhängigkeit durchaus nicht Gleichheit bedeutet, ist ausser Zweifel; aber dass bei solcher Abhängigkeit Sichisolieren ein Fehler ist, bleibt ebenso ausser Zweifel: die wirtschaftliche Abschliessung der Sowjetunion mit allen ihren Folgen ist ein eklatanter Beweis aus der heutigen Zeit für diese Binsenwahrheit.

2) Ohne hier näher die Literatur über die Weltwirtschaft anzuführen, seien aus den Veröffentlichungen der letzten Zeit nur genannt: R a y n a u d, B.: *La vie économique internationale*, Paris 1926; B. H a r m s: *Weltwirtschaft und Weltwirtschaftsrecht* (Artikel im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie von K. S t r u p p, B. III, SS. 496—512; daselbst Literaturangaben).

3) F r i e d, A. H.: *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Aufl., Leipzig 1911, B. I, hebt die Bedeutung der Technik für den Frieden hervor.

ist kein rechtliches Moment aufgestellt worden, weil diese Gemeinschaft sich nur in ihrer tatsächlichen Natur erklären lässt, und hier nur Elemente zu suchen sind, die nötigenfalls zu einer Rechtsauffassung von dieser Gemeinschaft führen können. Die letztere ist ihrer Natur nach nichts Stabiles, Unwandelbares, sondern vielmehr etwas Dynamisches, Entwicklungs- und Änderungsfähiges; auch das Recht muss immer mit dieser Natur der internationalen Gemeinschaft rechnen ¹⁾).

Mit Grotius mag man diese Gemeinschaft, wie übrigens auch jede andere, aus dem Instinkt der Soziabilität, der dem Menschen eigentümlich ist, ableiten ²⁾): auch so wäre die psychologische Möglichkeit, ja sogar Notwendigkeit, dieser Gemeinschaft bewiesen. Andererseits erschiene aber die Verneinung der internationalen Gemeinschaft, dadurch, dass ein Volk oder eine Regierung sich isolieren und von der übrigen Welt absperrern wollte, als etwas Unnatürliches, Unnützes und darum auch nicht Berechtigtes.

§ 2. Die Regelung der internationalen Lebensverhältnisse durch das Recht.

Die Lebensverhältnisse, welche aus der internationalen Gemeinschaft entstehen, können nicht ungeordnet bleiben, denn eine anarchische Gemeinschaft läuft immer Gefahr in Unordnung unterzugehen und wäre unfähig der internationalen Kultur förderlich zu sein. Zudem sind aber in der internationalen Gemeinschaft gerade die Staaten die aktiven Faktoren ³⁾, die ihrem Wesen nach keine Anarchie dulden

1) Richtig schreibt Mitran y, D.: Le Problème des sanctions internationales, 1926, p. 64, dass das Recht selbst in die internationalen Beziehungen eine gewisse Stabilität hineinträgt; die Herrschaft des Rechts bedeutet Beständigkeit wie im inneren, so auch im internationalen Leben: das ist eine Unbequemlichkeit, die aber in der Natur des Rechts liegt. — Vgl. auch Jellinek, Allg. Staatslehre, 1919, S. 369, über die Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung und deren soziale Bedeutung.

2) So tut es z. B. B o n d e, A.: Traité élémentaire de droit international public, Paris 1926, p. 2.

3) Vrgl. H y d e, Charles Cheney; International Law, chiefly as interpreted and applied by the United States, Boston 1922, vol. I, p. 2.

können, sondern ordnend wie in der nationalen, so auch in der internationalen Gemeinschaft tätig sind.

Wie schon erwähnt, beziehen sich die internationalen Verhältnisse auf Kultur- und Wirtschaftsinteressen¹⁾: die rechtliche Regelung ist hier daher von zweierlei Art.

Die internationalen Kulturinteressen erhalten erst durch die rechtliche Regelung ihre Realität. Der Weltpostverkehr ist nur durch die Errichtung des Weltpostvereins zur Tatsache geworden. Die internationale Gesundheitspflege ist durch die rechtliche Regelung der Bekämpfung der ansteckenden Krankheiten möglich geworden. Die Abschaffung des Sklavenhandels ist durch internationale Rechtsmassnahmen zur Wirklichkeit geworden u. s. w. Gewiss, es gab bereits vor der rechtlichen Regelung ein Bedürfnis nach dem Weltpostverkehr, nach der internationalen Gesundheitspflege, nach dem Schutz der persönlichen Freiheit u. s. w. Die rechtliche Regelung hat aber in den Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern für alle diese Bedürfnisse eine solche Rechtslage geschaffen, dass sie mehr geworden sind, als sie ursprünglich erschienen: wenn sie eigentlich gewisse menschliche Bedürfnisse und Interessen darstellten, die auch der Staat in nationalen Grenzen befriedigen konnte, so haben sie durch die internationale Regelung nunmehr eine allgemeine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft erworben, sie sind gemeinsame Kulturinteressen für alle Nationen geworden. Darum kann ihre internationale Regelung in kei-

1) Verdross (Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926 S. 9) meint, dass der Versuch die Völkerrechtsgemeinschaft aus der internationalen Kultur- und Interessengemeinschaft abzuleiten fehlschlagen muss, denn eine Rechtsgemeinschaft kann einzig und allein durch Rechtsnormen begründet werden. Woher sind aber diese Rechtsnormen zu nehmen? Sie können doch nicht einfach erdacht werden, wenn sie Lebensverhältnissen dienstbar sein sollen! Und wenn eine Rechtsordnung nicht dazu dient, wozu ist sie dann überhaupt da? Gewiss, Norm ist nicht dasselbe wie Interesse, aber eine positive Rechtsnorm ist nur im Interesse lebendig, daher ist eine Rechtsgemeinschaft in ihrer realen Wertung zugleich auch Interessengemeinschaft: es sind dies gleichsam zwei Seiten eines sozialen Phänomens, das sich in Hinsicht beider offenbart. Man darf die Ausbildung der Rechtsnormen wohl nicht ganz von der Interessenentwicklung trennen, denn man liefe sonst ernste Gefahr ein Recht zu erzeugen, das kein entsprechendes Interesse hätte, also unnütz wäre.

nen Widerspruch mit dem nationalen Recht geraten, insofern das Interesse selbst in Betracht kommt. Das diesbezügliche internationale Recht ist eine weitere Entfaltung des engeren diesbezüglichen nationalen Rechts, soweit das letztere existiert: denn was dieses im Staate bewirkt, das bewirkt jenes in der internationalen Gemeinschaft.

Dieser Teil des internationalen Rechts, das internationale Kulturrecht, ist die selbständigste Regelung der internationalen Interessen, da sie sich auf das Wesentliche, die Kulturinteressen der internationalen Gemeinschaft bezieht. Hier findet sich das, was Nippold¹⁾ und Niemeyer²⁾ „Weltverkehrsrecht“ nennen, was auch den Inhalt der von Oppenheim³⁾ so benannten „law-making treaties“ ausmachen sollte. Dieses Weltkulturrecht, wie man es auch nennen könnte, dient bestimmten Einzelzwecken, deren Befriedigung nur spezieller Verwaltungsorgane bedarf, ohne dass auch eine allgemeine internationale Organisation notwendig wäre. Das Weltkulturrecht erhebt, im Verhältnis zum Staat und zum inneren Recht, keine Ansprüche auf Unterordnung dieser letzteren ihm gegenüber; hier genügt Beitritt und Annahme, denn es handelt sich ja von seiten der Staaten nur um eine gemeinsame rechtliche Regelung von Interessen, die allen Staaten positiv eigen sind. Vor dem Weltkriege schien die Entwicklung des Völkerrechts als Ganzes nach dieser Richtung hin sich in lockerer Verbindung mit dem inneren Recht zu bewegen.

Schwieriger ist die rechtliche Regelung der internationalen wirtschaftlichen Interessen durchzuführen, da sich hier die Politik geltend machen will. Zudem kommt hier neben der Kongruenz der Interessen nicht selten ihr Gegensatz vor, weshalb hierbei immer die Gefahr von Interessenkonflikten besteht, welche die friedliche Ausbildung der internationalen Gemeinschaft stören können. Durch Rechtsregeln allgemeinen Charakters hat man hier bisher wenig ausgerichtet; schon von

1) Nippold, O.: 1) Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht, Bern 1894; 2) Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, Leipzig 1907.

2) Niemeyer, Theodor: Aufgaben künftiger Völkerrechtswissenschaft, München — Leipzig 1917.

3) Oppenheim, L.: International Law, 1912, vol. I.

altersher hat man durch partikuläre Verträge, d. h. durch gegenseitige wirtschaftliche (oder auch andere) Zugeständnisse, stabilere Beziehungen herzustellen versucht. Jedoch lässt sich jeder Staat beim Abschluss dieser Verträge nur von seinen partikulären Interessen leiten, und er geht sie auch nur um dieser Interessen willen ein, so dass solche wirtschaftliche Verträge nicht eigentlich der Regelung der internationalen Wirtschaft als Ganzes oder der Weltwirtschaft dienen, sondern nur die Beziehungen der betreffenden nationalen Wirtschaften bestimmen. So haben auch die internationalen wirtschaftlichen Einzelorganisationen nur die Information der Interessenten zum Ziel gehabt und sind nicht imstande gewesen, die Weltwirtschaft zu regeln. In dieser Hinsicht ist die internationale Gemeinschaft rechtlich weniger geregelt, als in betreff der Kulturinteressen.

Für eine rechtliche Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen der internationalen Gemeinschaft wäre eine beständige Organisation notwendig, die nicht nur die allgemeinen Grundlagen für die Regelung festsetzt, sondern auch ihre Einhaltung kontrolliert, und wenn Interessenkonflikte entstehen sollten, sie mit Rechtsmitteln schlichtet. So setzen die wirtschaftlichen Interessen das Problem einer allgemeinen internationalen Organisation auf die Tagesordnung.

Hierzu gesellt sich in der modernen Welt, vielleicht nur deshalb mit mehr Aussicht auf Erfolg, als früher, da es dank der Kulturentwicklung allgemeiner geworden ist, das feinere Gefühlsleben des Menschen, welches sich gegen die brutale Gewalt, die besonders barbarisch während der Kriege auftritt aufbäumt und auch in der internationalen Gemeinschaft, je mehr man zu ihrer Erkenntnis gelangt, die Gerechtigkeit und das positive Recht vorherrschend machen will: wie die staatliche Organisation die nationale Rechtsordnung ermöglicht hat, die in den Grenzen einer Nation der Herrschaft des Rechts freie Bahn gibt, so soll auch eine allgemeine internationale Organisation in der internationalen Gemeinschaft eine entsprechende Rechtsordnung durchführen, damit auch hier das Recht über die Gewalt die Oberhand erhalte.

Der Weltkrieg hat nun derartige Bedingungen geschaffen, dass die kulturellen, wirtschaftlichen und psychologischen Trieb-

kräfte sich genügend stark gegenüber den militärischen und rein politischen Erwägungen erwiesen und zur Gründung des Völkerbundes geführt haben: mit demselben ist der Anfang zur allgemeinen Organisation der internationalen Gemeinschaft gemacht. Inhaltlich sind die Interessen, welche in der letzteren zu verwirklichen sind, dieselben, die sie stets gewesen sind; der Völkerbund bietet aber eine neue Form, durch welche sie verwirklicht werden, und hat neue Gesichtspunkte aufgestellt, von welchen aus man die internationalen Beziehungen, sowie die Lebensverhältnisse zwischen den Staaten und Nationen auffassen und abschätzen muss. Auch das internationale öffentliche Recht braucht jetzt nicht mehr als Recht zwischen den Staaten verstanden zu werden, sondern man kann von ihm vielmehr als vom Recht der organisierten internationalen Gemeinschaft reden oder wenigstens zu reden anfangen. Natürlich beeinflusst das auch die Beziehung zwischen dem internationalen und dem nationalen Recht.

§ 3. Welche sozialen Elemente können als wesentliche Bestandteile der internationalen Gemeinschaft angesehen werden?

Die internationale Gemeinschaft wurde oben als Funktion der menschlichen Psyche verstanden; doch ist damit nicht gesagt, dass die Menschen, als Individuen, hier unmittelbare Elemente wären. Das Individuum ist die natürliche Einheit jedes sozialen Daseins, so auch der internationalen Gemeinschaft; doch das Individuum als solches erzeugt die letztere nicht unmittelbar, sondern nur soweit es sich als Glied vermittelnder sozialer Gebilde bewusst wird.

Diese Gebilde sind die direkten Bestandteile der internationalen Gemeinschaft.

Hierher sind zu zählen:

1. Die politischen Gebilde, worunter die vornehmsten die Staaten sind; doch alle diese Gebilde entsprechen nicht immer genau der theoretischen Auffassung vom Staat, so die britischen Dominions und andere abhängige Länder.

2. Die Völker, als natürliche ethnische Gebilde; hier sind auch die Nationen, welche als höhere kulturelle Entwicklungsstufe der ersteren verstanden werden können, mit inbegriffen.

3. Die internationalen Vereinigungen, welche sehr verschiedene Zwecke verfolgen; sie sind bewusst zur Erreichung ihrer Zwecke geschaffen. Hierzu muss auch die Kirche in ihren vielfachen Verzweigungen gerechnet werden. Sonst sind diese Vereinigungen meist Erzeugnisse des modernen internationalen Lebens¹⁾. Ihrer Betätigung nach sind sie entweder ständige organisierte Vereine oder periodisch zusammentretende und sich wieder auflösende Versammlungen.

§ 4. Die rechtliche Regelung der internationalen Gemeinschaft.

Es wurden oben zum Bestand der internationalen Gemeinschaft alle jene sozialen Gebilde gerechnet, die sich hier tatsächlich betätigen können. Wenn aber in dieser Gemeinschaft eine rechtliche Regelung verwirklicht werden soll, so erscheinen hier doch diese Gebilde nicht alle als Träger von Rechten und Pflichten. Die Gesamtheit der Rechtsnormen, die sich auf die Lebensverhältnisse, welche aus der internationalen Gemeinschaft entstehen, beziehen, bildet das internationale Recht. Gegenwärtig gibt es nur ein öffentliches internationales Recht²⁾, so dass man auch der Kürze halber das „öffentliche“ in dieser Benennung wegfällen lassen könnte.

1) Vrgl. League of Nations. Handbook of international organisations (Associations, Bureaux, Comitees etc.). Geneva 1929 (Series of League of Nations Publications XII. B. International Bureaux. 1929. XII. B. 1).

2) Es wird gegenwärtig allerdings eine Rechtsdisziplin internationales Privatrecht genannt, doch darf man aus dieser Benennung nicht schliessen, dass dieses Recht zum öffentlichen internationalen Recht in demselben Verhältnis stehe, wie das Privatrecht zum öffentlichen Recht im nationalen Recht. Das internationale Privatrecht bezieht sich auf das Individuum (N i b o y e t, J. P.: Manuel de droit international privé, 2^e éd., Paris 1928, definiert diese Rechtsdisziplin als einen Zweig des öffentlichen Rechts, welcher den Zweck hat, die Staatsangehörigkeit des Individuums festzustellen, die Fremdenrechte zu bestimmen, die Gesetzeskonflikte, welche mit dem Entstehen oder Erlöschen der Rechte verbunden sind, zu lösen, und endlich, die Beachtung dieser Rechte zu sichern). Solange das Individuum kein Rechts-

Die internationale Gemeinschaft ist keine Trägerin von Rechten; sie ist nur das Milieu, in dem die internationalen

subjekt des internationalen Rechts ist, kann man die Rechte, welche sich auf das Individuum beziehen, eigentlich nicht zum internationalen Recht zählen. A. P i l l e t verweist allerdings in einer Broschüre (*Le droit international privé considéré dans ses rapports avec le droit international public*, Paris, ohne Jahreszahl) auf das öffentliche Interesse, welches diese Rechtsdisziplin hat. Nun kann man dasselbe in betreff des Privatrechts überhaupt auch des inneren, beweisen, und doch wird das letztere vom öffentlichen Recht getrennt.

An der Tagesordnung steht gegenwärtig das Problem eines internationalen Strafrechts. Schon das Juristenkomitee zur Ausarbeitung des Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofes hat die Einsetzung eines internationalen Strafgerichtshofes empfohlen (S. d. N.: *Actes de la 1^{re} Assemblée, Séances des commissions I*, pp. 463 et 464). Wiederholt haben hochkompetente Vereinigungen von Juristen sich mit dieser Frage befaßt. So hat die International Law Association in ihrer Tagung in Wien im Jahre 1926 den Entwurf eines internationalen Strafgerichtshofes gutgeheissen (*Reports 1926*, pp. 113—125). Ebenso hat die Association Internationale de Droit Pénal einen Entwurf desselben Gerichtshofes ausgearbeitet (*Revue internationale de droit pénal 1928*, pp. 293—307). Auch in der interparlamentarischen Konferenz ist die Frage eines internationalen Strafrechts auf der Tagesordnung gewesen (in Washington 1925, in Berlin 1928). Endlich erklärte in der 9. Bundesversammlung auf der Sitzung vom 20. September 1928 der belgische Delegierte Graf Carton de Wiart in betreff der Einräumung von strafrechtlichen Befugnissen für den ständigen internationalen Gerichtshof, dass das Problem vom wissenschaftlichen Standpunkt aus reif sei, doch erkennt er an, dass die Frage nicht abgeschlossen erscheine (J. O. de la S. d. N., *actes de la 9^e session ordinaire de l'Assemblée, Compte-rendu des Débats, 1928*, p. 111). In der Literatur ist die Frage behandelt worden durch: Megalos A. Caloyanni (*La cour permanente de justice criminelle internationale in Revue internationale de droit pénal 1925, 1926, 1928*); Donnedieu de Vabres (*La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle, dieselbe Revue 1924*); Vespasien V. Pella (*La criminalité collective des États et le droit pénal de l'avenir, Paris 1925*; *Rapport sur un projet de statut d'une cour criminelle internationale, présenté au Conseil de Direction de l'Association Internationale de Droit Pénal in Revue int. de dr. p. 1928*, pp. 265 — 292); Quintiliano Saldaña (*La justice pénale internationale im Recueil des cours 1925, vol. V, pp. 227—425*). Das Problem hat wohl überzeugte Sachwalter, doch gibt es unter den englischen Rechtsgelehrten manche, die den Gedanken als unrealisierbar verwerfen. Besonders mögen genannt sein John Fisher Williams (*Chapters on current International Law and the League of Nations, London — N. Y. — Toronto 1929, chapter' X: International criminal law*) und J. L. Brierly (*Do we need an international criminal court? — im*

Rechte erwachsen, wo sie sich geltend machen, und wo sie ihre Subjekte, ihre Träger finden. Wer sind die Rechtssubjekte der öffentlichrechtlichen internationalen Beziehungen, oder mit anderen Worten, wer ist im internationalen Recht als Rechtssubjekt anzuerkennen?

Hier trifft man zweierlei Auffassungen an.

I. Die eine, man darf sagen ältere, Auffassung will nur die Staaten als völkerrechtliche Subjekte, Persönlichkeiten anerkennen. So schreibt noch Hatschek¹⁾: nur Staaten sind Subjekte des Völkerrechts. Auch der ständige internationale Gerichtshof im Haag steht indirekt auf demselben Standpunkt, da er nur Rechtsfragen, die durch die Staaten eingebracht worden sind, zur Beurteilung annimmt²⁾.

II. Die andere Auffassung lässt hier ausser den Staaten auch andere Rechtssubjekte zu. So schreibt Hatschek³⁾, dass der Papst zum selbständigen Rechtssubjekt des Völkerrechts werden muss, da kein Staat völkerrechtlich den Papst, als Staatshaupt der katholischen Kirche, beherrschen darf. Verdross⁴⁾ hält neben den Staaten auch den Apostolischen Stuhl für eine völkerrechtsunmittelbare Rechtsgemeinschaft.

British Yearbook for 1927). — Wenn rein theoretisch die Frage allerdings begründet erscheint, ob nicht auch Verbrechen gegen das internationale Recht strafrechtlich verfolgt werden sollten, so ist es doch von grosser Schwierigkeit festzustellen, wer der Schuldige ist, wenn das Verbrechen von einem Staat ausgehen sollte: eine ganze Nation zu bestrafen wäre sogar ungerrecht, denn es befinden sich in ihr sicherlich ganz unschuldige und uneteiligte Mitglieder, die herauszufinden es keine Möglichkeit gibt; Unschuldige zu bestrafen widerspricht aber dem Sinn einer Strafe. So scheint die Frage doch noch nicht praktisch reif zu sein.

1) Völkerrecht, 1923, S. 20. So auch Liszt, Ullmann, Oppenheim, Martens u. a. De Louter unterscheidet noch die „Unions d'Etats“, was aber eigentlich auf die Staaten zurückzuführen ist, denn die L. gibt für diesen Ausdruck keinen besonderen Sinn näher an.

2) Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale, Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (Série A, N^o 2, p. 12); auch Série C, N^o 14-I, 13^e session, Documents relatifs à l'avis consultatif Nr. 15: Compétence des tribunaux de Dantzig: Avis consultatif du professeur Le Fur, p. 288. — Übrigens handelt der Gerichtshof hier gemäss seinem Statut (Art. 34).

3) o. c. S. 74.

4) Die Verfassung d. Völkerrechtsgemeinschaft, S. 115.

Auch *Bonde*¹⁾ erkennt den Papst als eine internationale Rechtspersönlichkeit an. Endlich sieht *Anzilotti*²⁾ in der katholischen Kirche eine internationale Rechtspersönlichkeit, deren höchstes Organ der heilige Stuhl ist.

Aber ausser dem Papst nimmt man im internationalen öffentlichen Recht noch andere Rechtspersönlichkeiten an. *Bonde*³⁾ hält die internationale europäische Donaukommission (*Commission européenne du Danube maritime*) für ein Rechtssubjekt, und *Verdross*⁴⁾ und *Wilson*⁵⁾ auch die Aufständischen. Doch *Wilson* geht in dieser Hinsicht am weitesten, da er ausserdem noch folgende Verbände als Personen des internationalen Rechts aufzählt: *corporations organised for private purposes and exercising political powers, individuals, belligerents, communities not fully civilised*, er gibt aber dabei zu, dass dieselben hier nicht die volle rechtliche Qualifikation besitzen⁶⁾. Der Grund für die verschiedenen Auffassungen über die Rechtssubjekte des internationalen Rechts liegt im Begriff, den sich die Verfasser von diesem Recht machen.

Versteht man unter Völkerrecht nur das Recht zwischen den Staaten, so sind offenbar nur Staaten Rechtssubjekte. So definiert z. B. *de Louter*⁷⁾ das Völkerrecht als: „le droit . . . qui règle les rapports mutuels des États indépendants, avec tous les principes et toutes les institutions qui en dépendent“. *Hatschek*⁸⁾ seinerseits gibt folgende Definition: „Das Völkerrecht ist eine auf Koordination beruhende Rechtsordnung, welche die Beziehung von Staaten insofern regelt, als ein Staat dem anderen als gleichberechtigtes Subjekt der Staatengesellschaft entgegentritt“. Die Staaten regeln folglich ihre gegenseitigen Beziehungen durch das Völkerrecht, das sie selbst als unabhängige Gemeinwesen setzen, dessen gleichbe-

1) *Traité élémentaire de droit international public*, Paris 1926, p. 36.

2) *Cours de droit international*, trad. française, Paris 1929, vol. I, p. 153.

3) o. c., p. 34.

4) o. c., S. 154.

5) *Wilson*, George Grafton: *International law*, 8th ed., New York etc. 1922, p. 62.

6) o. c., p. 61.

7) *Le droit international public positif*, Oxford 1920, t. I, pp. 1 et 2.

8) *Völkerrecht*, S. 1.

rechtigte Subjekte sie sind, das sie sowohl einzuhalten als auch abzuändern vermögen: wie die Individuen gegenseitig in Rechtsverhältnisse treten und dieselben auflösen, so tun es auch die Staaten in ihren völkerrechtlichen Beziehungen. Sieht man dabei im internationalen Recht nur ein Vertragsrecht, so kann überhaupt kein anderer Standpunkt gelten, als der, dass die Staaten die alleinigen Rechtssubjekte sind, denn wenn es ausser den Staaten noch andere Rechtssubjekte gäbe, müssten auch diese, neben den Staaten, das internationale Recht setzen: andernfalls wäre dasselbe für diese Rechtssubjekte kein Vertragsrecht mehr, sondern ein autoritäres Recht, ein Gesetz.

Wurde oben darauf hingewiesen, dass nicht alle Normen des internationalen Rechts vertragsrechtlichen Ursprung haben, so kann dieser Umstand doch nicht allein die Subjektsqualität im internationalen Recht bestimmen. Schon vor dem Weltkriege trifft man bei Fiore eine andere Auffassung in dieser Frage an¹⁾, der neben den Staaten auch das Individuum und nichtstaatliche Kollektivwesen für Träger der internationalen Rechte und Pflichten erklärt. Nach dem Weltkriege vertritt diesen Standpunkt mit viel Überzeugung Verdross²⁾; so führt er aus, dass es Rechtsgemeinschaften gibt, die keinem Staat unterworfen, sondern wie die Staaten der Völkerrechtsordnung untergeordnet sind; darum verwirft er jene dogmatische Lehre, nach der nur die Staaten als Völkerrechtssubjekte in Betracht kommen³⁾.

Inhaltlich braucht das internationale Recht auch gar nicht nur auf die Staaten bezogen zu werden, denn die internationale Gemeinschaft, von der in dieser Abhandlung die Rede

1) Fiore, Pasquale: *Le droit international codifié et sa sanction juridique* (trad. de l'italien par Ch. Antoine), Paris 1911, p. 33 et suiv. Im genannten Sinn ist seine Definition des Völkerrechts charakteristisch: *Le droit international est un ensemble de règles propres à déterminer, régir et protéger les droits et les devoirs des États, et les droits et les devoirs des individus et des êtres moraux dans leurs rapports entre eux et avec les États, toutes fois que ces rapports intéressent ou peuvent intéresser la société internationale.*

2) o. c., S. 115 ff.

3) Ganz richtig bemerkt er, dass die Lehre, wonach das Völkerrecht bloss die Beziehungen zwischen den Staaten regle, so dass sie nur die Staaten als Völkerrechtssubjekte begreifen könne, auf einer *petitio principii* beruht (S. 115).

ist, ist nicht bloss Staatengemeinschaft, sondern mehr, sie schliesst u. a. auch diese letztere Gemeinschaft in sich. Entsprechend ist hier das internationale Recht als ein solches verstanden, welches die Lebensverhältnisse, die in dieser Gemeinschaft entstehen, regelt. Es kann Verhältnisse regeln, die zum Subjekt nicht Staaten haben, sondern andere Rechtspersonen, z. B. Vereinigungen, wie sie das internationale Leben der letzten fünfzig Jahre in einer so grossen Menge hervorgebracht hat ¹⁾.

Oben wurden die Völker oder Nationen zu den direkten Bestandteilen der internationalen Gemeinschaft gerechnet. Dieselben gelten nicht als Rechtspersönlichkeiten und sind öfters völkerrechtlich durch den nationalen Staat gedeckt; so scheinen die Völker keine internationalen Rechtssubjekte zu sein, obwohl das internationale Recht als Recht zwischen den Völkern aufgekommen ist ²⁾; in der v. Martens'schen Definition des Völkerrechts ³⁾ findet man einen Wiederhall der Anfänge desselben, aber auch dieser Autor sieht nur Staaten als Subjekte jenes Rechts an. Im rein nationalen Staat hat die Unterscheidung von Nation und Staat keine reale Bedeutung, weil die erstere völkerrechtlich durch den letzteren vollkommen gedeckt ist; darauf hin, dass hier kein rechtlicher Unterschied nötig wäre, zielt auch das Nationalitätenprinzip, wenn es die Forderung aufstellt, dass eine jede Nation ein separates politisches Wesen bilden soll. In Wirklichkeit ist es aber anders, da man sehr oft Staaten trifft, die aus mehreren Nationalitäten zusammengesetzt und daher auch der Eventualität ausgesetzt sind, dass irgendeine Nationalität sich vom Staate loslösen möchte; das wäre Auflehnung gegen das nationale Recht oder Aufstand. Wenn das internationale Recht einen

1) Die völkerrechtliche Regelung dieser Vereinigungen ist in der Wissenschaft schon erörtert worden: so in der Tagung des Institut de droit international im Jahre 1923 (s. *Annuaire* 1923, p. 98).

2) Chr. Lange (*L'histoire de l'internationalisme*, Kristiania 1919, t. I, p. 311) schreibt über Grotius: „il ressort de plusieurs de ses propositions, qu'il envisage le Droit des gens comme un droit entre nations“.

3) „Das Völkerrecht bedeutet die Gesamtheit der Rechtsnormen, welche den Völkern für die Sphäre ihrer gegenseitigen Beziehungen die äusseren Bedingungen zur Erreichung ihrer Lebenszwecke setzen.“ (Das internationale Recht der zivilisierten Völker, deutsche Ausgabe von K. Bergbohm, 2 B., 1886, B. I, S. 18.)

Aufstand rechtlich auch nicht zulässt, so können die Beziehungen der Aufständischen zu dritten Staaten oder deren Angehörigen doch, insofern sie rechtlich bestimmt werden, nur dem internationalen Recht unterworfen werden. So würde die Loslösung von einem Staat neue Situationen mit sich bringen, die unter die herkömmliche Rechtsauffassung nicht passen.

Einen anderen Fall stellen die Minderheitenrechte dar.

Der Staat verpflichtet sich völkerrechtlich gewisse Rechtsregeln einer nationalen Minderheit gegenüber anzuwenden. Man kann hierin nicht bloss eine einseitige Verpflichtung des Staates sehen, wonach er gewisse Sonderrechte für die Glieder der betreffenden Nationalität in seiner innern Rechtsordnung einräumt. Diese Rechte zu Gunsten einer Nationalität sind ihrem Ursprung nach völkerrechtlich, nicht innerstaatlich; sie können nur durch eine internationale Prozedur abgeändert werden; sie dienen immer auch einem internationalen Zweck oder Interesse, das der Staat berücksichtigen soll. Die Existenz dieser Rechte scheint nicht in der innern Rechtsordnung aufzugehen, obwohl diese Rechte hier im einzelnen formuliert werden und ihre Wirkung innerhalb des Staates zu suchen ist, in den Beziehungen dieses Staates zu einer ihm untergeordneten Nationalität. Noch mehr, die Rechte sind einer nationalen Minderheit eingeräumt, sie können nicht als blosser Reflexe der Verpflichtungen des Staates angesehen werden, denn sie sind direkt gewollt. Da aber ihre Verwirklichung vom Staate abhängig ist, ist dem letzteren die Verpflichtung, diese Rechte einzuräumen, auferlegt worden. Tut der Staat das nicht, so können diese Rechte natürlich nicht verwirklicht werden, doch bedeutet ein solches Vorgehen, dass der Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, nicht aber eine Aufhebung der Rechte selbst. Diese Rechte bleiben ohne Ausübung, und wenn sie einmal verwirklicht werden, sind damit keine neuen Rechte eingeräumt, sondern es wird nur zur Ausübung völkerrechtlich existierender Rechte geschritten. So sieht man, dass im Falle von Minderheitenrechten die Minderheiten (ob als Ganzes oder durch die Person ihrer Glieder, bleibt hier unerörtert) dem internationalen Recht unterstellt werden, was sich durch die Natur der Beziehungen zwischen Staat und Minderheit erklären lässt, denn dieselben enthalten immer gewisse internationale Elemente, vor allem die

Achtung der Existenz dieser nationalen Minderheit durch die Staatsgewalt.

Ferner schafft die Vielseitigkeit der internationalen Beziehungen und ihre rechtliche Regelung für das Individuum Rechte und Pflichten, als deren direktes Subjekt es erscheint, wie Verdross das bewiesen hat¹⁾. Doch positivrechtlich ist das Individuum nicht als Rechtspersönlichkeit im internationalen Recht anerkannt; nur rechtstheoretisch ist eine starke Strömung vorhanden, welche die Ausbildung des internationalen Rechts in diesem Sinn voraussieht²⁾.

Endlich muss die Entwicklung des internationalen Rechts mit den Gebilden des internationalen Lebens und Verkehrs rechnen: entstehen hier neben den Staaten neue Zentren des internationalen Verkehrs (kulturelle oder wirtschaftliche) — was übrigens schon Tatsache ist³⁾ —, so kann das Recht sie nicht unberücksichtigt lassen, sondern muss sie in seinen Bereich ziehen, weil die internationale Rechtsordnung alles, was die internationale Gemeinschaft an Lebensverhältnissen bietet, umfassen soll.

1) o. c., S. 159 ff. Obwohl Verdross Rechte der Einzelnen im Bereiche des Völkerrechts zulässt, meint er doch, dass die Stellung derselben hier eine andere ist, als die des Staates: der Staat selbst setzt das Völkerrecht, während das Individuum unabhängig von seinem Willen seine völkerrechtliche Stellung durch den Staat erhält, die es ebenso auch wieder verlieren kann. Das ist aber nichts dem Völkerrecht Eigentümliches, denn auch im innern Recht schafft nicht das Individuum sich selbst Recht, sondern bekommt und verliert es durch den Staat.

2) So schreibt Kunz (Art. Landesrecht und Völkerrecht im Struppischen Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, B. I, S. 795), dass es unrichtig sei, dass die Individuen nicht als Subjekte des Völkerrechts gedacht werden können; die Frage sei eine streng positiv-rechtliche, die also auch zu Gunsten des Individuums gelöst werden könne. In demselben Sinn schreibt auch Politis (Les transformations du droit international in Revue de droit international, gégr. von Lapradelle, 1927, pp. 57—75), dass, sobald das Individuum Zutritt zur internationalen Rechtsprechung haben werde, es auch direkt dem internationalen Recht untergeordnet sein werde. Vor dem Weltkriege hat Wilhelm Kaufmann (Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebung und der Staatsorgane zu demselben, 1899) die einzelnen Menschen und die verschiedenen Arten privater und öffentlicher sog. juristischer Personen als Rechtssubjekte der objektiven internationalen Rechtsordnung aufgefasst.

3) Vgl. oben S. 38 ff.

So entstehen Risse im bisherigen internationalen Rechtssystem, die hier eine Umwertung notwendig machen.

Bis jetzt ist das internationale Recht, wie im allgemeinen das öffentliche Recht, als ein System von Rechtsnormen verstanden worden, die der souverän handelnde Staat gesetzt hat. Der souveräne Wille des Staates beherrscht das internationale wie das innere Recht; gegen seinen Willen kann hier keine Norm aufgestellt werden, die ihn — den Staat — rechtlich bindet. Das ist die klare, kurzgefasste, allgemeine Konstruktion des öffentlichen Rechts wie für die innerstaatlichen, so auch für die internationalen Beziehungen.

Doch das internationale Recht unterscheidet sich vom innern insofern, als das erstere nur zwischen Staaten gilt, folglich andere Rechtssubjekte und deren Ansprüche ausschliesst, das letztere aber Subjektsqualität auch dem Einzelnen und den nichtstaatlichen Verbänden einräumt. Da die Staaten ferner, prinzipiell wenigstens, gleichgestellte Persönlichkeiten in den internationalen Rechtsverhältnissen darstellen, kann das sie bindende positive Recht nur Vertragsrecht sein, weil es hier keine Obrigkeit gibt, die das Recht mit autoritärer Gewalt setzt. Innerhalb des Staates ist diese Autorität der Staat selbst, weshalb das Recht hier Gesetzesrecht ist, dem der Einzelne unterworfen ist, das aber zugleich auch den Staat bindet, weil es eben Recht ist.

Im Mittelpunkt dieses Systems des öffentlichen Rechts steht der Staat, nicht nur als schaffende Macht, sondern im internationalen Rechtsgebiet auch als einziger Rechtsnutznießer. Dagegen sind, seitdem der Staat im Innern sich als Rechtsstaat entwickelt, hier auch die Einzelnen und die nichtstaatlichen Verbände zu Nutznießern des öffentlichen Rechts, d. h. zu Rechtssubjekten geworden; früher, während des absoluten Staates, fehlte den Untertanen diese Qualität.

Das obige Rechtssystem, manchmal auch das „individualistische Regime der Staaten“ genannt¹⁾, genügte den realen Bedingungen, solange in der internationalen Gemeinschaft bloss Beziehungen zwischen den Staaten zu regulieren waren: das Recht hatte eigentlich nur mit der Staatengemeinschaft zu

1) So z. B. Alvarez: *La codification du droit international*, Paris 1912, p. 125 et suiv.

tun, mit der rechtlichen Normierung des Friedens oder Krieges zwischen den Staaten¹⁾. Mit der Zeit hat sich hier die Lage vollkommen geändert. Die internationale Gemeinschaft ist in der Gegenwart nicht mehr bloss Befätigungsfeld für politische Interessen, wo der Staat allein auftritt, sondern das Leben ist hier komplizierter geworden, die Beziehungen haben sich vervielfältigt; neben den Staaten mit ihren rein politischen Bestrebungen, entfalten sich internationale Kulturbestrebungen, wirtschaftliche Interessen, und neben den Staaten wollen andere Lebenszentren sich rechtlich geltend machen. So erscheint die internationale Gemeinschaft als das Befätigungsfeld für einen viel weiteren und mannigfaltigeren Interessenkomplex, als die rein staatlichen Interessen es sind, welche jetzt nur teilweise Bedeutung haben — freilich immer noch öfters eine überwiegende.

Auch die rechtliche Normierung der Beziehungen nimmt dementsprechend einen viel grösseren Umfang an und gewinnt zugleich einen selbständigen Wert unabhängig von den Zielen, die der Einzelstaat sich setzt. Und so wird in der heutigen Rechtslehre, man darf sagen allgemein, die Auffassung vertreten, dass die rechtliche Regelung der internationalen Beziehungen vom internationalen Standpunkt aus geschehen solle. Man will sogar für die Entwicklung des internationalen Rechts eine Analogie in der Ausbildung des öffentlichen Rechts innerhalb des Staates suchen²⁾: wie hier der Rechtsstaat sich durchgerungen hat, so soll ein ähnlicher Vorgang die Herrschaft des Rechts in der internationalen Gemeinschaft sicherstellen.

Diese Änderung des Standpunkts muss einen Rückschlag auch auf die formale Auffassung vom internationalen Recht ausüben: es kann nicht mehr als ausschliesslich zwischenstaatliches Vertragsrecht gelten, bei dem die Staaten als die einzigen Rechtssubjekte erscheinen; eine solche Auffassung würde für das sich ausbildende internationale Recht als zu

1) Vgl. Nippold's Unterscheidung des politischen Völkerrechts vom Verkehrsvölkerrecht (Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, Leipzig 1907, S. 28 ff.)

2) Cosentini, Francesco: *Préliminaire à la Société des Nations. Organisation de la paix sociale et internationale. Introduction de Yves-Guyot.* Paris 1919, p. 220. (Bibliothèque d'histoire contemporaine.)

eng-formal¹⁾ erscheinen, denn das Recht kann sich nicht von den Lebensverhältnissen losreissen, wenn es ein lebendiges Recht sein soll: bietet aber das internationale Leben tatsächlich Verhältnisse, wo als Parteien ausser den Staaten auch andere Rechtspersonen auftreten, so müssen diese als Rechtspersonen auch vor dem Rechte, das diese Verhältnisse regelt, gelten, — logisch kann es überhaupt keinen anderen Rechtsstandpunkt geben.

Solange es keine ständige internationale Organisation gab, befassten sich die Einzelstaaten auch mit der Regelung der internationalen Interessen. Mit der Errichtung des Völkerbundes ist der Anfang zu einer ständigen öffentlichrechtlichen Organisation der internationalen Gemeinschaft gemacht, und von diesem Zentrum aus sollte die fernere Ausbildung des internationalen Rechts ausgehen.

Würde das bedeuten, dass die Staaten in der internationalen Rechtsetzung weiterhin ausgeschaltet werden? Das ist nicht wahrscheinlich, denn die Rechtsetzung ist eine Funktion der öffentlichen Macht: allgemeingültige rechtliche Regelung kann nur durch Einrichtungen und Organe geschehen, die dazu befugt sind, d. h. deren Rechtsetzung allgemeine Anerkennung findet. Der Staat ist eine solche Rechtsmacht, gegenwärtig die einzige, die auch in der internationalen Gemeinschaft rechterzeugend, oder genauer normsetzend tätig zu sein imstande ist. Die internationale Organisation hat nicht den Zweck, den Staat zu ersetzen, sondern sie muss nur die Staaten gegenseitig in gewisser Hinsicht organisieren, so dass auch die nichtstaatlichen Beziehungen neben den staatlichen rechtlich im internationalen Leben zur Geltung kommen. Und wie diese nichtstaatlichen Interessen innerhalb des Staates einer allgemeinen Rechtsregelung durch die Staatsgewalt unterliegen, so hat in Bezug auf diese Interessen auch in der internationalen Gemeinschaft dasselbe zu geschehen. Nur kann hier der Einzelstaat nichts ausrichten, wohl aber kann es die Gesamtheit der Staaten; dabei tritt jeder Staat in dieser Gesamtheit seiner Natur gemäss handelnd auf, denn wäre es anders,

1) Vgl. Brierly, J. -L. Le fondement du caractère obligatoire du droit international (Recueil des cours, 1928, vol. III). Brierly gebraucht hier sogar den Ausdruck „Pedanterie“ (p. 530).

so würden die Staaten nicht mehr Staaten sein, wie auch ihre Gesamtheit in diesem Fall nicht eine solche von Staaten wäre.

Die internationale Organisation, im besonderen der Völkerbund, ändert den Charakter der Staaten nicht, wohl aber bringt sie in die internationale Rechtsetzung neue Elemente hinein, die im bisherigen Völkerrecht fehlten oder wenigstens mangelhaft vorhanden waren, so dass es den Bedürfnissen des internationalen Verkehrs nicht voll genügen konnte. Das internationale öffentliche Recht muss sich dem innern nähern: wenn im letzteren nichtstaatlichen Rechtspersonen Subjektsqualität eingeräumt ist, was in früheren Zeiten nicht der Fall war, so ist dasselbe auch im internationalen Recht bei seiner weiteren Entwicklung notwendig. Damit würde zugleich das internationale Recht aufhören, bloss Staatenrecht zu sein, wie es das alte¹⁾ Völkerrecht bisher prinzipiell hat sein wollen, und vielmehr zum wahren Recht der internationalen Gemeinschaft in der Vielheit ihrer Beziehungen werden.

In dieser Umwandlung des internationalen Rechts, in seiner Basierung auf einer breiteren Grundlage würde die Erneuerung dieses Rechts bestehen, nicht aber in der Zurückdrängung des Staates als rechtbildenden autonomen Gemeinwesens im internationalen Leben. Die Lage des Einzelstaates würde insofern eine andere werden, als die Staaten jetzt gemeinsam das internationale Recht zu setzen hätten, indem sie als Glieder in die ständige internationale Organisation hineingehören, während früher jeder Staat für sich allein bestimmend, mehr oder weniger zufällig Recht schuf, das er auch nur auf sich oder seine Interessen bezog. In letzterem Sinne konnte auch das Völkerrecht als blosses Vertragsrecht aufgefasst werden, das die Vertragsschliessenden allein band. Das neue internationale Recht bezieht sich auf einen weiteren Kreis von Berechtigten oder Verpflichteten, von Rechtssubjekten, die nicht immer Staaten zu sein brauchen. Diese nichtstaatlichen Rechtssubjekte erscheinen dabei nicht als vertragsschliessende, wohl aber als dem Recht unterworfenen Parteien, ebenso wie

1) Darüber, dass es ein altes und neues Völkerrecht gibt, findet sich eine interessante Parallele bei Williams, John Fisher: Chapters on current international law etc., London-Toronto 1929, pp. 64—85; ebenso Politis, N.: Les transformations du droit international (in Revue de droit international 1927, pp. 57—73).

im nationalen Recht der Einzelmensch wohl Rechtssubjekt, aber zugleich diesem Recht untertan ist, das er selbst weder zu setzen noch zu ändern befugt ist, das er nur befolgen muss. Auch die internationalen Rechtsregeln würden für diese Rechtssubjekte Normen darstellen, die schlechterdings zu erfüllen sind; die Entstehungsweise dieser Normen würde als nebensächlich erscheinen: ob sie ihrem Ursprung nach Vertragsnormen oder autoritäre Normen sind, das beeinflusst ihr Verhalten denselben gegenüber nicht, denn nicht sie selbst erzeugen die Normen.

Die Staaten, welche an der Setzung solcher Normen beteiligt sind, wollen sie nur als sie freiwillig bindende Vertragsnormen auffassen¹⁾ — in dieser Hinsicht ändert sich nichts im Verhältnis zum älteren Völkerrecht —, doch als neu kommt der Umstand hinzu, dass diese Vertragsnormen für andere Rechtssubjekte auch als Rechtsnormen schlechthin gelten und darum der Staat sein Verhalten dem internationalen Recht gegenüber nicht mehr durch blossnationale Interessen bestimmen lassen kann, sondern hierbei auch andere Erwägungen und Interessen in Betracht ziehen muss. Der Staat, dem Völkerrecht nach bisher bloss vertragschliessende Partei, wird jetzt auch zum Gesetzgeber in der internationalen Gemeinschaft. Das ist die grundlegende Umwälzung im Verhältnis des Staates zum internationalen Recht; hier hat offenbar keine Verminderung der Bedeutung des Staates stattgefunden, sondern umgekehrt: die Rolle des Staates als eines rechtsetzenden Faktors im sozialen Dasein entfaltet sich jetzt auch in der internationalen Gemeinschaft vollkommen.

1) Aber auch die Gesetzesnorm bindet den Staat einseitig, solange er dieselbe als Norm erhalten will.

Kapitel II.

DIE INTERNATIONALE ORGANISATION.

Erster Abschnitt: Allgemeines über den Völkerbund.

§ 1. Die Gründung des Völkerbundes.

Mit dem Völkerbund ist der Anfang zu einer ständigen allgemeinen internationalen Organisation gemacht. Darum ist der Völkerbund das Neue in der Rechtsentwicklung, bis jetzt allerdings nur eine partielle Verwirklichung des Neuen. Die völkerrechtlichen Beziehungen gehen daher nicht vollkommen im Völkerbund auf: es gibt noch Völkerrecht im althergebrachten Sinn, wie man es vor dem Weltkriege kannte. So wird in den Lehrbüchern des Völkerrechts dieses Recht in seiner alten Gestalt vorgetragen und dem Völkerbund nicht genügend Beachtung geschenkt. Und doch ist seit dem Auftreten des Völkerbundes in den Beziehungen zwischen dem innern und dem internationalen öffentlichen Recht ein Wechsel der Rollen zu konstatieren. Früher war das Völkerrecht gleichsam ein Sukkursale des Staatsrechts und wurde vom Willen des Staates abhängig gemacht, stand also unter der Einwirkung des Staatsrechts. Jetzt kann umgekehrt von einer Beeinflussung des Staatsrechts, oder genauer des nationalen Rechts, durch das internationale Recht die Rede sein, denn die Einrichtungen und Organe des Völkerbundes setzen jetzt internationales Recht, mit dem die Staaten rechtlich als mit einer Richtschnur in ihrem nationalen Recht zu rechnen verpflichtet sind.

Was ist der Völkerbund?

Es wäre zu wenig gesagt, wenn man ihn für die Umwandlung der früheren faktischen Gemeinschaft in eine rechtliche

erklärte¹⁾. Wenn es auch wahr ist, dass eine internationale Gemeinschaft vor dem Völkerbund bestanden hat und nicht erst vom Völkerbund geschaffen worden ist, so hatte auch diese frühere Gemeinschaft wohl ihr Recht, nur war die Auffassung von demselben eine ganz andere, als sie es nach der Errichtung des Völkerbundes sein soll. Richtiger wäre es wohl zu sagen, dass die faktische Gemeinschaft auch nach der Errichtung des Völkerbundes dieselbe geblieben ist, wie sie es früher war; umgewandelt hat sich dagegen jetzt das Recht, welches seit Eröffnung des Völkerbundes die internationalen Beziehungen regelt: die Inkohärenz soll hier der Kohäsion Platz geben, was durch den Völkerbund ermöglicht wird. Darum ist die Begründung des Völkerbundes, wie oben erwähnt, ein Problem der Rechtsentwicklung, nicht aber bloss ein Problem der faktischen internationalen Beziehungen oder auch der Politik²⁾.

Man muss aber nicht mit traditionellen formalen Maßstäben an den Völkerbund herantreten, um ihn unter irgendwelche rechtliche Begriffskategorien zu bringen. So lassen sich zwar viele Gründe für die Auffassung der Rechtsnatur des Völkerbundes als derjenigen eines Staatenbundes ausfindig machen³⁾, und dennoch ist man wieder gezwungen zu bekennen, dass er Merkmale aufweist, die einem Staatenbund gewöhnlich nicht eigen sind. *Verdross*⁴⁾ z. B. schreibt, dass der Völkerbund, im Gegensatz zu anderen Staatenbünden, seiner Idee nach dazu bestimmt sei, die allumfassende Staatengemeinschaft zu werden; auch *Schücking* und *Wehberg*⁵⁾

1) *Méridon* et *Lémonon*: *Le droit des gens et la guerre de 1914—1918*. Préface de *Léon Bourgeois*. Paris 1921, 2 vol.: v. II, p. 576.

2) *Zorn*, Ph.: *Weltunionen, Haager Friedenskonferenzen und Völkerbund*, Berlin 1925, sieht im Völkerbund nur eine politische Organisation; dem widerspricht die Einrichtung des ständigen internationalen Gerichtshofes, welcher im Art. 14 der Völkerbundssatzung vorgesehen ist.

3) Besonders eingehend ist diese Auffassung durch *Schücking* u. *Wehberg* (*Die Satzung des Völkerbundes*, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 103 ff.) dargelegt. S. auch *Redslob*, R.: *Théorie de la S. d. N.*, Paris 1927, p. 22; ganz schliesst sich der Ansicht *Schücking-Wehbergs* an *Martin*, *William*: *La nature juridique de la Société des Nations* (in *Revue de droit international*, 3^e année, 1929, n^o 2, pp. 404—431).

4) *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, S. 111.

5) o. c., S. 208.

heben, auf Strupp verweisend, hervor, dass dem Völkerbund auch nicht-souveräne Gemeinwesen angehören, was ihm einen besonderen Charakter verleihe.

Im nachfolgenden sei diese Auffassung einer Kritik unterzogen, die sich in der Hauptsache gegen die Begründungen von Schücking-Wehberg richtet.

Schücking und Wehberg gehen von der Jellinek'schen Definition des Staatenbundes aus: „Der Staatenbund ist die dauernde, auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach aussen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann. Diese Verbindung bedarf einer dauernden Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke“. Somit ist der Staatenbund gekennzeichnet: 1) durch seinen Zweck — Schutz des Bundesgebietes und Friedensbewahrung mit anderen möglichen Nebenzielen; 2) durch eine dauernde Organisation; 3) durch Mitgliedschaft von Staaten.

Inwiefern sind diese Merkmale im Völkerbund gegeben? Zunächst der Zweck des Völkerbundes. Dieser Zweck ist in der Präambel der Satzung formuliert¹⁾. Danach ist der Völkerbund begründet worden, um die Zusammenarbeit unter den Nationen zu fördern und ihnen den Frieden und die Sicherheit zu gewährleisten²⁾. Man liest freilich im Artikel 10 der Satzung, dass die Bundesmitglieder sich verpflichten, die Unversehrtheit des Gebietes und die politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen äusseren Angriff zu schützen; doch um die wirkliche Tragweite dieses Artikels erkennen zu können, muss man den Gedanken von der Universalität des Völkerbundes nicht aus dem Auge lassen, der im Artikel 2 ausgesprochen ist und wonach der Völkerbund alle Staaten umfassen soll. Soll der Völkerbund alle Staaten

1) Schücking u. Wehberg (o. c., S. 160) schreiben, dass die Ziele des Völkerbundes auch in der Präambel zum XIII. Teil des Friedensvertrages von Versailles über die Organisation der Arbeit hervorgehoben worden sind; diese letztere Präambel enthält nichts wesentlich Neues, was nicht schon in der Präambel der Völkerbundssatzung eingeschlossen wäre.

2) Der deutsche Text der Völkerbundssatzung ist hier wie unten nach der amtlichen Übersetzung in dem am 16. Juli 1919 ratifizierten Friedensvertrage (Reichsgesetzblatt, 1919, Nr. 140) wiedergegeben.

umfassen, so ist der Ausdruck „äusserer Angriff“ ohne Sinn, wenn hier ein Angriff gemeint ist, der von ausserhalb des Völkerbundes kommen sollte; bedeutet der Ausdruck aber einen Angriff von seiten eines Bundesmitglieds gegen ein anderes, so wäre der Angriff wohl ein „äusserer“ vom Standpunkt des betreffenden Bundesmitglieds, für den Völkerbund jedoch ein „innerer“. Solange die Universalität des Völkerbundes noch nicht verwirklicht ist — was eigentlich bedeutet, dass der Völkerbund seiner Idee gemäss tatsächlich noch nicht da ist —, kann allerdings von einem „äusseren“ Angriff die Rede sein, was sich aber auf den gegenwärtigen Völkerbund bezieht, der nur teilweise verwirklicht worden ist; ist der Völkerbund vollständig realisiert, so fällt die Eventualität des „äusseren“ Angriffs weg, und folglich hat deshalb der Artikel 10 in diesem Teil nur vorübergehende Bedeutung. Was aber den übrigen Teil dieses Artikels anbetrifft, wonach die Bundesmitglieder gegenseitig ihre Unversehrtheit und Unabhängigkeit zu achten haben, so ist diese Verpflichtung eine logische Folgerung aus dem Zweck des Völkerbundes, wie er in der Präambel ausgesprochen ist, denn naturgemäss können Zusammenarbeit und Frieden unter den Nationen nur auf der Grundlage gegenseitiger Achtung beruhen. Somit wäre der Zweck des Völkerbundes doch nur in der Präambel der Satzung zu finden, und „das für den Staatenbund typische Ziel des gemeinsamen Schutzes des Bundesgebiets nach aussen“ hat für den Völkerbund bloss akzessorischen und indirekten Wert: ersteren nur für eine Entwicklungsstufe, letzteren als schon im Hauptzweck des Bundes enthalten. Der Zweck des Völkerbundes ist ein weitergehender und darum ein anderer, als derjenige eines typischen Staatenbundes: insofern als dem Nebenzweck bei der Bestimmung der Rechtsnatur des Völkerbundes eine ausschlaggebende Bedeutung eingeräumt wird, sind die Ausführungen Schücking-Wehberg's über den Zweck des Völkerbundes einseitig.

Zweitens hat die Organisation des Völkerbundes einen dauernden Charakter und entspricht hierin dem Merkmal des Staatenbundes. Nur übertrifft die Völkerbundsorganisation in ihrer Ausbildung bei weitem die Anforderungen, die man an die Organisation eines Staatenbundes stellt. Der grösste Staatenbund Europas, der Deutsche Bund, hatte nur ein stän-

diges Organ, — die Bundesversammlung; ebenso hatte die Nordamerikanische Konföderation vom Jahre 1776 eigentlich nur die *General Assembly*, denn der *Council of State* war Exekutivorgan der *Assembly*¹⁾. Die Satzung des Völkerbundes sieht vier Organe vor: die Bundesversammlung, den Rat, das ständige Sekretariat und den ständigen internationalen Gerichtshof (ausserdem noch die Arbeitsorganisation). Da der Völkerbund die ständige Organisation der internationalen Gemeinschaft hat werden sollen, so musste bei der Ausarbeitung der Völkerbundsentwürfe der Gedanke naheliegen, seine Verfassung, ähnlich wie die eines Staates, auf Grundlage der Dreiteilung der Funktionen auszubauen²⁾. Die gegenwärtige Organisation des Völkerbundes stellt zwar nicht die Verwirklichung dieser Funktionstheorie dar, doch bietet die Gesamtheit der Völkerbundsorgane schon eine solche in stetem Wachsen befindliche Vielseitigkeit³⁾, dass man eine Basis für die Ausbildung der ganzen Organisation im Geiste dieser Theorie finden kann; äusserlich aber nähert sich die Völkerbundsorganisation wohl eher der eines Bundesstaates, als der eines Staatenbundes⁴⁾. Im Vergleich mit der Völkerbundsorganisation hat der Staatenbund eine rudimentäre Organisation; und doch beweist die Geschichte der bekanntesten

1) S. die „Articles of Confederation of 4th October 1776“: art. XIV and XV (bei Martens: *Recueil de Traités . . . depuis 1761, 2^e éd.*, Gottingue 1817, t. II — 1771—1779).

2) Vgl. Kluyver, Mrs. C. A.: *Documents of the League of Nations compiled* (The Hague International Intermediary Institute) 1920: pp. 314 et 315: *Internat. League of Nations Conference at Berne, march 6th—13th, 1919, telegram to the Peace Conference*; Lange, Chr.: *Préparation de la Société des Nations pendant la guerre* (in *Les origines et l'œuvre de la S. d. N. par Rask-Ørstedfonden* — Munch, Copenhague 1923, t. I, p. 55 et suiv.).

3) Potter, Pitman B.: *An introduction to the study of international organisation*, N. Y. 1925, p. 479 etc., schreibt von den repräsentativen, exekutiven, administrativen und Gerichtsorganen des Völkerbundes.

4) Gewiss ist der Völkerbund kein Bundesstaat, da er ja auch kein Staat ist. — Es sei hier vermerkt, dass Martin, W. (o. c.) in der eigenartigen Organisation des Völkerbundes ein Hindernis für eine klare Feststellung der staatenbündlichen Natur des Völkerbundes sieht und daher einfach die Arbeitsorganisation ausschliessen will, um auf Grund der übrigen Organisation leichter den Charakter des Völkerbundes als den eines Staatenbundes bestimmen zu können.

Staatenbünde der neueren Zeit, dass diese mangelhafte Organisation des Staatenbundes leicht in eine feste Bundesstaatsorganisation übergehen kann.

Was endlich die Mitgliedschaft im Völkerbund anbetrifft, so ist es ersichtlich, dass sie sich von der Mitgliedschaft in einem Staatenbund unterscheidet. Im Staatenbund sind alle Mitglieder unabhängige, souveräne Staaten; nach der Völkerbundssatzung (Artikel 1) kann „ein jeder Staat, Dominion oder Kolonie . . .“ Bundesmitglied werden, folglich ist die Mitgliedschaft im Völkerbunde politischen Gemeinwesen zugänglich, die nicht nur keine unabhängigen Staaten sind, sonder sogar nicht einmal Staaten schlechthin. Und dieser Unterschied in der Mitgliedschaft ist leicht zu verstehen, wenn man bedenkt, dass der Staatenbund immerhin ein Bund von Staaten ist, weshalb er sich nur aus unabhängigen Staaten zusammensetzen kann. Für den Völkerbund aber ist es ohne Belang, ob alle seine Mitglieder Staaten sind oder nicht, denn als öffentliche Organisation der internationalen Gemeinschaft soll er in seinen Bestand alle politischen Gebilde aufnehmen, deren Zugehörigkeit zum Völkerbund dem Zweck der Zusammenarbeit der Völker und des Weltfriedens dienlich ist. So könnten sehr gut auch die französischen Kolonien in Nordafrika und in Ostindien Anspruch auf die Mitgliedschaft im Völkerbund erheben, wenn sie im übrigen den Bedingungen der Mitgliedschaft genügen¹⁾.

Man kann noch weitere Gründe anführen, die ebenfalls gegen die Auffassung des Völkerbundes als eines Staatenbundes sprechen, wie z. B. die Frage der Beschlussfassung auf dem Wege der Einstimmigkeit oder durch Majorität²⁾.

Ohne weiter auf diese Erwiderungen einzugehen, muss doch als Hauptsache in der Bestimmung der Rechtsnatur des Völkerbundes anerkannt werden, dass die rechtliche Katalogisierung des Völkerbundes nicht dem lebendigen Inhalt desselben Gewalt antun und so die immanenten Kräfte seiner Ent-

1) In diesem Sinn ist die Rede des Berichtstatters *A u g a g n e u r*, bei der Einbringung des Friedensvertrages von Versailles in die französische Deputiertenkammer zur Ratifizierung, bezeichnend (*Journal officiel, Chambre des députés, Débats parl.*, 1919, 2^e séance du 1^{er} octobre 1919).

2) Diese Einwände sind bei *M a r t i n, W.*: *La nature juridique de la S. d. N.* (in *Rev. de dr. int.* 1929, pp. 403—431) übersichtlich dargelegt.

wickelung hindern oder in falsche Bahnen lenken darf. Obwohl eine juristische Qualifikation des Völkerbundes notwendig ist, so ist die Subsumierung unter Rechtskategorien nicht im absoluten Sinne zu verstehen, weil eben die Kategorien selbst nicht scharf abgegrenzte Begriffe sind¹⁾ und auch das internationale Rechtsleben keine abgeschlossenen Formen hat, sondern immer neue Formen entstehen können, ja weil existierende Gebilde schlechterdings unter keine Klassifikation zu bringen sind²⁾. Der Völkerbund hat allerdings die Merkmale eines Staatenbundes, aber inhaltlich sind doch seine Eigenschaften so verschieden von denen eines typischen Staatenbundes³⁾, dass es berechtigt erscheint, aus den bloss formalen

1) Wenn z. B. die Definition des Staatenbundes, welche Jellinek gibt, den Hauptzweck des Bundes genau formuliert, so ist in der Definition, die Strupp für den Staatenbund aufstellt (Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1921, S. 40: der Staatenbund im engeren Sinne ist ein dauerndes, völkerrechtliches Vertragsverhältnis — *societas* — unabhängiger und unabhängig bleibender Staaten zur gemeinsamen Verfolgung gemeinsamer, umfassender Gesamtzwecke), dieser Zweck nur allgemein, ohne besonderen Inhalt, angeführt: gewiss, in dieser Hinsicht ist der Völkerbund leichter unter die Definition Strupp's, als unter diejenige Jellinek's zu bringen. Unter die Definition Strupp's gehört aber auch die heilige Allianz von 1815, weil sie ohne Frist als dauerndes Bündnis geschlossen wurde — doch hat bis jetzt wohl noch niemand in der heiligen Allianz einen Staatenbund gesehen. Interessant ist der Versuch M. Pilotti's, eine neue Einteilung der Staatenverbindungen vorzuschlagen. Danach gehören der Völkerbund, der Staatenbund, der Bundesstaat, die Realunion und das britische Reich zur vierten Form der Verbindungen zwischen den Staaten, laut welcher „à côté de l'activité individuelle des États associés, s'exerce une activité internationale du groupe comme tel, qui, de ce fait, acquiert la personnalité“ (Les Unions d'États im Recueil 1928, vol. IV).

2) So ist die Rechtslage des apostolischen Stuhles im internationalen Recht unbestimmt: man zählt ihn bald zu den völkerrechtlichen Persönlichkeiten, bald wieder nicht — er hat Gesandtschaften, ist aber nicht Mitglied des Völkerbundes.

3) William Martin (a. a. O., p. 407) drückt seine Verwunderung darüber aus, dass die Theorie Schücking-Wehberg's nicht Parteigänger gefunden hat, da der Völkerbund in den letzten Jahren doch grosse Fortschritte gemacht hat. Der Verfasser will, wie es scheint, damit wohl sagen, dass die Auffassung von dem Völkerbund als einem Staatenbunde zur Befestigung der Rechtslage des Völkerbundes dienen soll. Dagegen sieht Sir John Fisher Williams (Chapters on current international law, 1929, p. 480) eine wirkliche Gefahr darin, wenn man den Völkerbund in dieselbe Kategorie einordnet, wie die Staaten und Unionen, denn dieselben „by a little compression may turn into unitary State“. Auch stellt ein Staatenbund

Momenten noch keine Folgerung über die Rechtsnatur des Völkerbundes zu ziehen. Man mag ja mit gewissem Vorbehalt den Völkerbund rechtlich als Staatenbund auffassen; aber wenn man sich einmal darauf festgelegt hat, so gelangt man unvermeidlich zur Formalisierung der Rechtsnatur des Völkerbundes¹⁾: die fernere rechtliche Entwicklung desselben wird nur von einem Gesichtspunkt aus begriffen und auch vorausbestimmt. So läuft man bei Annahme dieses Gesichtspunktes, auch als einer blossen Arbeitshypothese, Gefahr, eine juristische Tendenz da zu propagieren, wo noch vieles politisch wie rechtlich ganz unklar ist. Wenn z. B. der Völkerbund einen Staatenbund darstellte, so müssten die Beziehungen zwischen dem Bunde und den Bundesgliedern ein für allemal als rechtlich fixiert gelten, und doch sind Entwicklungsmöglichkeiten gar nicht ausgeschlossen, die einen zwingen könnten, hier eine andere Stellung einzunehmen, als sie aus dem Begriff des Staatenbundes abgeleitet werden kann. Verdross²⁾ sagt treffend, dass der Völkerbund nicht der Völkerbund, sondern nur ein Völkerbund sei, da er zwar eine sehr grosse Zahl von Staaten, aber keineswegs alle Staaten umschliesse; doch ist er seiner Idee nach dazu bestimmt, der Völkerbund, die allumfassende Staatengemeinschaft zu werden. Gewiss, wie sich die Gesundheit über den ganzen Körper ausbreitet und noch nicht von Gesundheit gesprochen werden kann, wenn

in der internationalen Welt nichts Neues dar, während der Völkerbund etwas durchaus Neues gebracht hat. In einem Staatenbund subtrahiert ein jeder Staat etwas von seiner Macht, und aus der Summe dieser Subtraktionen baut sich der Staatenbund auf; im Völkerbund bleiben die Staaten, was sie bisher waren, aber sie sind übereingekommen, ihre Macht auf einem bestimmten Wege auszuüben, und so ist ihrer Gemeinschaft ein neues Glied mit festgesetzter Fähigkeit beigetreten.

1) In diesem Sinn ist die Meinung Strupp's charakteristisch (Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1921, S. 156), dass der „Völkerbund“ ein irreführender Name sei, der durch die Benennung „Staatenbund“ ersetzt werden sollte, um juristisch klar die Rechtsnatur des Völkerbundes festzustellen. Doch der Name des Bundes, im französischen „Société des Nations“, im englischen „League of Nations“, ist absichtlich angenommen, um eben zum Ausdruck zu bringen, dass es sich hier nicht um einen politischen Verein von Staaten und Regierungen, sondern vor allem um einen Friedensbund, d. h. also einen Kulturbund der Völker handelt (vgl. Schücking-Wehberg, Satzung, S. 24).

2) Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, S. 113.

bloss gewisse Körperteile nicht mehr krank sind, so muss auch der Völkerbund als Weltfriedensbund alle politischen Gebilde der Erde umfassen, um seinem Zweck entsprechend verwirklicht zu sein. Ist der Völkerbund ein Staatenbund schlechthin, so ist seine Rechtsnatur in engerem Sinne verstanden, als seine Idee reicht, nach welcher es nur einen einzigen Völkerbund geben kann; Staatenbünde aber können in unbestimmter Zahl entstehen, innerhalb des Völkerbundes, wie auch ausserhalb, solange noch nicht alle Staaten dem Völkerbunde beigetreten sind. Ja es kann sich herausstellen, dass diese letzteren Staaten einen Staatenbund errichten, der gegen den Völkerbund, aufgefasst als Staatenbund, gerichtet wäre. Eine solche Lage würde den Völkerbund auf den Stand aller bisherigen Staatenbünde herabdrücken¹⁾ und seinen ideellen Sinn in solchem Masse verfälschen, dass die Folge davon sein Zusammenbruch wäre: die Geschichte der politischen Ideen wäre aber damit um eine Utopie reicher geworden. So würde die Subsumierung des Völkerbundes unter den landläufigen Begriff des Staatenbundes nicht nur der vollen Entfaltung der Idee des Völkerbundes nicht zur Anerkennung verhelfen, sondern vielmehr die ablehnende Haltung derjenigen, die diese neue internationale Rechtsordnung als solche bekämpfen, rechtfertigen.

Eines muss aber in betreff der Begriffe „Staatenbund“ und „Bundesstaat“ im öffentlichen Recht als feststehend angesehen werden, dass nämlich der Staatenbund nur aus unabhängigen Staaten gebildet werden kann, ohne dabei selbst ein Staat zu sein, wie andererseits der Bundesstaat ein Staat ist, wenn er auch aus Staaten gebildet wird. Und in dieser Hinsicht bietet der Völkerbund divergierende Momente, die rein äusserlich seine Unterbringung unter einen dieser Begriffe erschweren: der Völkerbund hat keine staatliche Bundesmacht über die Bundesmitglieder, ist also kein Bundesstaat, er nähert sich vielmehr dem Staatenbund; andererseits aber ist er auch

1) Bezeichnend dafür ist folgender Satz bei Strupp (Grundzüge, 1921, S. 41): „Hauptbeispiele (des Staatenbundes): Amerika 1779—1787, Schweiz 1815—1848, der Deutsche Bund 1815—1866, der Völkerbund . . .“ — das Geburtsjahr des Völkerbundes ist bekannt, nur Geduld, man hat auch bald sein Todesjahr, und dann wäre ein historisches Beispiel mehr in der Reihe! Die Völkerbundsgegner wären voll befriedigt.

nicht der normale Staatenbund, weil seine Mitglieder nicht unabhängige Staaten zu sein brauchen. Vom Standpunkt derjenigen Staaten aus, die ausserhalb des Völkerbundes geblieben sind, mag er als Staatenbund erscheinen, welcher eventuell gegen sie gerichtet sein könnte: die Bundesmitglieder aber sind darauf bedacht, ihre Unabhängigkeit dem Völkerbund gegenüber zu wahren, damit er für sie kein Über-Staat werde.

Diese Besonderheiten des Völkerbundes sind verständlich, wenn man in ihm eine allgemeine Organisation der internationalen Gemeinschaft sehen will, deren Anfänge schon in die Vorkriegszeit zurückreichen¹⁾. Und wenn auch der Gedanke, diese Gemeinschaft auf föderativer Grundlage zu ordnen, ein alter ist, so ist die Anwendung des föderativen Gedankens auf die Gesamtheit der politischen Gemeinwesen des Erdballs doch etwas anderes, als wenn der föderative Gedanke auf eine geographische oder nationale Gruppe von Staaten bezogen würde. Richtig schreibt Max H u b e r, dass die Staaten, welche den Völkerbund bilden, ihm gegenüber politisch und psychologisch ganz anders gestellt sind, als es die deutschen, niederländischen und schweizerischen Staatswesen den entsprechenden staatenbündnerischen Organisationen des alten Reiches und des Deutschen Bundes, der Generalstaaten und der Eidgenossenschaft vor 1848 gegenüber gewesen sind²⁾. Und eben diese politischen und psychologischen Triebkräfte, die die Schöpfer des Völkerbundes sind, werden ihn auch fortentwickeln müssen, damit er seine vollkommene Entfaltung zu einer internationalen öffentlichen Organisation schlechthin erreiche: Sache der Rechtswissenschaft ist es, für dieselbe ein passendes juristisches Gewand ausfindig zu machen.

Jene Rechtsgelehrten³⁾, welche in der ersten Zeit nach der Gründung des Völkerbundes von der Rechtsnatur desselben mit viel Zurückhaltung geschrieben und ihn keinem existierenden Typus zugezählt haben, scheinen doch keinen falschen Weg eingeschlagen zu haben. Es ist wohl nur eine Methode, keine

1) Vgl. Chr. L a n g e: *Préparation de la Société des Nations . . .* (in *Les origines . . .* par Rask-Ørstedfonden — Munch, t. I).

2) Zitiert nach Sch ü c k i n g - W e h b e r g, o. c., S. 106.

3) Wie L a r n a u d e, M a x H u b e r, O p p e n h e i m, F a u c h i l l e, um nur einige zu nennen. Man findet bei M a r t i n, W i l l i a m (o. c.) Angaben über diese Autoren und ihre Auffassung vom Völkerbund.

wissenschaftliche Erklärung der Rechtsnatur des Völkerbundes, wenn er als eine Verbindung *sui generis* der internationalen Gemeinschaft aufgefasst wird. Das hindert aber durchaus nicht, den Rechtscharakter dieser Verbindung in seinen Einzelheiten zu verfolgen und nach Bedarf für seine juristische Konstruktion aus seinem Zweck heraus allgemeine Richtlinien zu suchen. Es kann mehr oder weniger Zeit beanspruchen, bis die juristische Natur des Völkerbundes sich deutlich herausgestellt haben wird, aber eine solche Entwicklung ist für das öffentliche Recht nichts Unbekanntes: die Geschichte desselben kennt z. B. die jahrhundertelange Ausbildung der Souveränität der mittelalterlichen Königsgewalt, oder aber der parlamentarischen Regierung in England im 18. und 19. Jahrhundert.

§ 2. Wie ist der Völkerbund rechtlich aufzufassen?

I. Wenn es Schwierigkeiten macht, den Völkerbund unter eine öffentlich-rechtliche Kategorie zu bringen, weil diese Kategorien auf Grund von Rechtsauffassungen, die nicht mehr den heutigen entsprechen, ausgebildet sind, so scheint doch keinem Zweifel zu unterliegen, dass der Völkerbund im Bereich des internationalen Rechts rechts- und handlungsfähig ist, mit anderen Worten, dass er eine Rechtspersönlichkeit ist, wie die Staaten selbst.

In der Rechtslehre ist dieses durch Sir John Fisher Williams¹⁾ besonders hervorgehoben worden, der am Völkerbund gerade darin das Neue sieht, dass mit ihm im internationalen Recht zum erstenmal eine juristische Person (*body corporate*), ähnlich wie im innern Recht, geschaffen worden ist. Dasselbe schreibt Jean Ray²⁾, der den Völkerbund für eine Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts erklärt. Auch

1) Chapters on current international law and the League of Nations, London — N. Y. — Toronto 1929, p. 480. Auch Oppenheim hat diese Auffassung geäußert (*Le caractère essentiel de la S. d. N.*, in *Rev. de dr. int. publ.* 1919, pp. 234—244): *La S. d. N. est un sujet de droit international, une personne internationale tout comme les différents Etats.*

2) *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris 1930, p. 63.

Schücking¹⁾ findet, dass der Völkerbund die Rechte einer internationalen Rechtspersönlichkeit besitzt („*ius foederum ac tractatum*“ und „*ius legationum*“).

Ebenso bestimmt das materielle Recht, nämlich die Völkerbundssatzung lt. Artikel 7, 4 u. 5, dass die Vertreter der Bundesmitglieder wie auch die Angestellten des Völkerbundes bei der Ausübung ihrer Pflichten die diplomatischen Vorrechte und Immunität besitzen, und dass die Gebäude und das Terrain des Völkerbundes unverletzlich sind. Endlich hat die schweizerische Bundesregierung förmlich anerkannt, dass der Völkerbund internationale Rechtspersönlichkeit ist und Rechtsfähigkeit besitzt, und darum grundsätzlich, gemäss den Regeln des Völkerrechts, ohne seine ausdrückliche Einwilligung vor den schweizerischen Gerichten nicht gerichtlich belangt werden kann²⁾. Ray weist noch auf das Zwangsenteignungsrecht hin, welches die schweizerische Regierung dem Völkerbund ebenfalls zuerkannt hat³⁾.

So sieht man, dass der Völkerbund von seinen Mitgliedern rechtlich unabhängig ist; obwohl kein Staat, ist er dennoch rechtsfähig, Rechtsgeschäfte selbst in eigenem Namen einzugehen, insofern er als organisierte Einheit handelt. Das ist eine schwerwiegende Errungenschaft im internationalen Recht, wo bisher grundsätzlich nur die Staaten rechtsfähig waren: denn vor der Gründung des Völkerbundes waren die internationalen Einrichtungen rechtlich bloss Rechtsbeziehungen zwischen den beteiligten Staaten, ohne dass sie die Qualifikation von juristischen Personen erhalten hätten. In dieser Rechtslage befinden sich die internationalen Vereine und Bureaus, wie z. B. der Weltpostverein, die wohl internationale Verwaltungsorganisationen sind, aber keine Rechtspersönlichkeiten vor dem internationalen Recht darstellen.

1) Le développement du Pacte de la Société des Nations (Recueil 1927, t. V, p. 363 et suiv.).

2) Communication du Conseil Fédéral Suisse concernant le régime des immunités diplomatiques du personnel de la Société des Nations et du Bureau international du travail — Journal officiel, octobre 1926, p. 1422, Annexe 911 a.

3) o. c., p. 63: . . . lorsque l'Assemblée extraordinaire de 1926 examina les conditions d'édification des nouveaux bâtiments du Secrétariat, M. Motta déclara que les autorités suisses reconnaîtraient à la Société le droit d'expropriation (Actes 1925, Extr. C. II, p. 59).

In der Rechtslehre ist dennoch in betreff der Donauer Flusskommission die Frage aufgeworfen worden, ob sie nicht die Rechte einer internationalen Persönlichkeit besässe. Fauchille¹⁾ unterscheidet nämlich hinsichtlich der internationalen Persönlichkeit einen doppelten Begriff: bedeutet diese zugleich ein Glied der internationalen Gemeinschaft, so sind nur Staaten Rechtspersönlichkeiten des internationalen Rechts; bezieht sie sich aber auf alle Wesen, deren Rechtslage durch das internationale Recht geregelt wird, so gibt es hier ausser den Staaten auch andere Rechtspersönlichkeiten. Auf Grund dieses Unterschiedes fragt es sich, ob unter anderem nicht auch die Donauer Flusskommission für solch eine Rechtspersönlichkeit angesehen werden solle²⁾? Es sei hier bemerkt, dass Fauchille dieselbe Frage auch in betreff des Völkerbundes stellt, ohne gerade deutlich und klar dessen Rechtspersönlichkeit zu behaupten.

Vor dem Weltkriege war die Konstruktion des Völkerrechts solcher Art, dass hier nur Staaten eine Rechtspersönlichkeit zukam, weil dieses Recht aus dem Willen der Staaten abgeleitet wurde. Diese Auffassung ist jetzt aufgegeben worden oder wenigstens nicht mehr massgebend. Das internationale Recht hat jetzt selbständige Bedeutung erlangt, da es die Zusammenarbeit zwischen den Nationen regeln soll und die Staaten dieses Recht wohl setzen, aber nicht jeder nach eigener Willkür, sondern gemeinsam, entsprechend den Interessen der internationalen Gemeinschaft und der Natur der internationalen Beziehungen. Eigentlich ist hierbei eine begriffliche Wandlung des Völkerrechts vor sich gegangen.

II. Positivrechtlich bedeutete das Völkerrecht vor dem Weltkriege das Recht zwischen den Staaten, welches dieselben in ihren gegenseitigen Beziehungen anwendeten. Die Völkerrechtsgemeinschaft war eigentlich Staatengemeinschaft, und der Ausdruck „internationale Gemeinschaft“ hatte keinen genauen positivrechtlichen Inhalt. Die Vorstellung von der internationalen Gemeinschaft existierte zwar wohl, aber eigentlich nur im philosophischen Sinn: gleichsam als ein weiterer

1) *Traité de droit international public*, Paris 1922, t. I, 1^{re} p., p. 207 et suiv.

2) Wie oben bereits erwähnt, zählt B o n d e diese Kommission zu den Rechtspersönlichkeiten des Völkerrechts.

Hintergrund für die positivrechtliche Staatengemeinschaft lebte die Idee von der Einheit des Menschengeschlechts, von der Vereinigung der Völker der Erde zu einem Weltverband. Diese Idee ist alt, war schon den griechischen Denkern bekannt¹⁾ und wurde später immer und immer wieder im Verlaufe der Jahrhunderte von Philosophen und Rechtsgelehrten wiederholt: Vitoria, Suarez, Vico, Wolf in vergangenen Jahrhunderten, Pasquale Fiore und Pradier-Fodéré in der Gegenwart, um nur einige Namen zu nennen, sind Verkünder derselben. Diese Idee hat den Anstoss zur Entwicklung des älteren Völkerrechts gegeben, wenn dasselbe auch den engeren Charakter eines Rechts zwischen den Staaten bewahrte. Es ist interessant zu vermerken, dass gerade in Spanisch-Amerika im letzten Jahrhundert die ersten Versuche grösseren Massstabes zur Vereinigung von Staaten in einen Bund zwecks rechtlicher Schlichtung ihrer Streitigkeiten gemacht worden sind²⁾; auch hier wird sich der ferne Einfluss der Ideen Vitorias³⁾ und Suarez' geltend gemacht haben.

Der Rechtsgedanke war mit der rechtlichen Organisierung der internationalen Gemeinschaft schon vor dem Weltkriege vertraut, doch war es zu keinen ständigen und allgemeinen Ergebnissen im positiven Völkerrecht gekommen. Die Katastrophe des Weltkrieges brachte das Problem auf die Tagesordnung und drängte schon zur positivrechtlichen Lösung desselben: der Völkerbund wurde gegründet.

Die Entstehung des Völkerbundes ist der Erkenntnis zu verdanken, dass es, um einem neuen Weltkriege vorzubeugen, notwendig sei, in den Beziehungen zwischen den Völkern die

1) Meulen, Jacob Ter: Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300—1800, Haag 1918, S. 4.

2) Darüber Alvarez, A.: 1) Le droit international américain, Paris 1910, u. 2) La codification du droit international, Paris 1912.

Nach der Gründung des Völkerbundes sind die Staaten Südamerikas ohne Vorbehalt dem Völkerbund beigetreten und haben dadurch eine Trennungslinie zwischen Süd- und Nordamerika gezogen. (S. Fernandes Raoul: L'Amérique du Sud et la Société des Nations, in Les origines et l'œuvre de la S. d. N., t. II, p. 137 et suiv.)

3) Aus der neuesten Literatur über Vitoria sei genannt: Trelles, C. Barcia: Francisco de Vitoria et l'école moderne du droit international (Recueil 1927, v. II).

Herrschaft des Rechts anstatt der Gewalt zur Geltung zu bringen. Das ist in der Präambel der Völkerbundssatzung ausgesprochen, wonach die Staaten die Verpflichtungen übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten, sondern Gerechtigkeit herrschen zu lassen und die Vorschriften des internationalen Rechts genau zu beobachten. Die Satzung gibt zwei Gründe für diese Verpflichtungen an, die zugleich Ziele des Völkerbundes sind: die Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit.

Der Völkerbund soll also in den Beziehungen zwischen den Staaten dasselbe verwirklichen, was der Staat hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Individuen schon verwirklicht hat. Diese Idee findet man bei Lawrence¹⁾ ausgedrückt, der schreibt, dass ebenso, wie unsere Vorfahren den privaten Kriegen entsagt haben, die Staaten ihrerseits auch zu dem gleichen Standpunkt in betreff der Völkerkriege gelangen müssten. Und der Urheber des Völkerbundes, Präsident Wilson²⁾, sagt in einer seiner Reden, dass der Völkerbund der wesentlichste Bestandteil des Friedens sei.

Dadurch gerade, dass der Völkerbund mit dem Friedensproblem engstens verbunden ist, ist er zum Problem der Rechtsentwicklung überhaupt geworden. Denn was bedeutet die Verpflichtung der Bundesglieder, nicht zum Kriege zu schreiten, d. h. nicht durch Gewalt ihre Streitigkeiten zu schlichten? Nichts anderes, als die Anerkennung eines allgemeinen Interesses oder Rechtes, was im Grunde dasselbe ist, dem gegenüber der freie Entschluss des Einzelstaates rechtlich eingeschränkt werden soll. Ein solches Recht ist nicht mehr ein Recht des Staates, das er nach Willkür beachten oder nicht beachten kann; und wenn es als positive internationale Rechtsnorm Geltung erhalten hat, so ist auch die bisherige Auffassung vom Völkerrecht als einem Recht der Staaten von Grund aus unhaltbar geworden. Vielmehr hat die andere Rechtsauffassung, die philosophische, wonach es ein Recht der Menschheit gibt, die Oberhand gewonnen und ist im Begriff, das alte

1) *Les principes de droit international* (trad. sur la 5^e éd.), Oxford 1920.

2) Discours prononcé à New-York le 27. Septembre 1918 (bei Martens-Triepel, *Nouveau Recueil*, Leipzig 1923, 3^e Série, t. XI, p. 156).

Völkerrecht in das Recht der internationalen Gemeinschaft umzuwandeln.

Dieser Umstand muss auch bei der Feststellung der Rechtsnatur des Völkerbundes in Betracht gezogen werden.

III. Die traditionelle Auffassung von dem Völkerrecht als einem Recht zwischen den Staaten bildet die Grundlage der Lehre von der Rechtsnatur des Völkerbundes, die in ihm einen Staatenbund sieht. Handlungsfähig sind nach dem alten Völkerrecht nur Staaten, wobei dieselben in verschiedene Formen eingekleidet erscheinen. Eine der letzteren ist der Staatenbund, und dadurch, dass die Rechtslehre den Völkerbund hierzu rechnet, ist er völkerrechtlich für handlungsfähig erkannt worden: der Völkerbund ist kein Organ, durch welches die Staaten handeln, sondern er ist ein Staatenbund, der selbst für sich handelt. Ohne Zweifel dient die Staatenbundtheorie zur Befestigung der rechtlichen Lage des Völkerbundes, aber sie ist reaktionär, indem sie die rechtliche Bedeutung des Völkerbundes auf ein traditionelles Niveau hinabdrückt und die Umwandlung des Völkerrechts, welche mit dem Völkerbund eingeleitet worden ist, nicht versteht oder nicht sehen will. Ebenso befangen in der traditionellen Auffassung ist die Ansicht von Fauchille, der, wie oben dargelegt ist, zwischen dem Doppelbegriff der internationalen Persönlichkeit einen Unterschied macht. Denn wenn „Mitglied der internationalen Gemeinschaft“ dasselbe bedeutet wie „Staat“, so ist offenbar der Begriff der internationalen Gemeinschaft enger gefasst, als der wörtliche Ausdruck es gestatten sollte: die internationale Gemeinschaft ist mit der Staatengemeinschaft identifiziert worden; ebenso hat auch das alte Völkerrecht die internationale Gemeinschaft verstehen wollen. Aber in diesem Sinn ist selbst der Doppelbegriff von der internationalen Persönlichkeit nicht konsequent, denn in der Staatengemeinschaft kann es logisch keine anderen Persönlichkeiten geben, als nur Staaten: gibt es hier ausser den Staaten noch andere Persönlichkeiten, so ist die internationale Gemeinschaft nicht mehr bloss Staatengemeinschaft, sondern etwas weiteres, was die letztere zwar einschliessen kann, aber nicht mit ihr zusammenfällt. Wenn in der Staatengemeinschaft auch die Lage anderer Wesen eine rechtliche Regelung findet, so brauchen sie darum noch keine Persönlichkeit zu erlangen; sie wären nur indirekte Nutznie-

ser der Rechte, die die Staaten in ihrer Gemeinschaft anerkennen.

Der Doppelbegriff von der internationalen Persönlichkeit hat bei der neuen Auffassung von dem Völkerrecht als dem Recht der internationalen Gemeinschaft keine Bedeutung mehr. Die Staatengemeinschaft wäre nur ein Teil der letzteren, und selbstredend bleiben in der engeren Staatengemeinschaft nur die Staaten Persönlichkeiten, während in anderen Gebieten der internationalen Gemeinschaft auch andere Persönlichkeiten neben den Staaten zulässig sind, die durch das internationale Recht als solche anerkannt werden müssen. Damit aber diese Anerkennung möglich werde, sind nicht doktrinaire Konstruktionen erforderlich, wie z. B. die Begründung, dass das betreffende Wesen, welches hier Persönlichkeit besitzen will, unter die staatlichen Gebilde gerechnet werden kann, sondern die Persönlichkeit im internationalen Recht muss ebenso verstanden werden, wie man sie im Recht allgemein auffasst: Persönlichkeit ist da, wo es Rechts- und Handlungsfähigkeit gibt. So wären Persönlichkeiten der internationalen Rechtsgemeinschaft alle diejenigen, welche durch das internationale Recht für rechts- und handlungsfähig erklärt würden.

Wenn daher Fauchille noch bezweifelt, ob der Völkerbund eine internationale Persönlichkeit darstellt, weil er ihn in keiner der staatlichen Formen unterbringen will, die Persönlichkeitscharakter verleihen könnten, so bietet die neue Auffassung vom internationalen Recht keine Schwierigkeiten, um den Völkerbund klar und offen als internationale Persönlichkeit hinzustellen. Die Völkerbundssatzung und eine Reihe anderer positiver internationaler Rechtsnormen räumen dem Völkerbund, gesondert von seinen Gliedern, in der internationalen Gemeinschaft Rechte und Pflichten ein, und durch seine ständige Organisation ist er auch handlungsfähig: das genügt, um eine vollberechtigte Persönlichkeit im internationalen Rechtsleben darzustellen. Die oben angeführte Mitteilung der schweizerischen Bundesregierung hat dieser richtigen Erkenntnis der Rechtslage des Völkerbundes einen autoritären Ausdruck verliehen.

Die Rechtspersönlichkeit des Völkerbundes ist das Wesentliche in seiner Rechtsnatur, weil eben durch sie die Wandlung im internationalen Recht eingeleitet wird, welche es grund-

sätzlich vom alten Völkerrecht trennt. Und für dieses Wesentliche ist es ohne Belang, ob man im Völkerbund noch einen Staatenbund erblicken will oder nicht, denn das würde seine nun konstatierte Rechts- und Handlungsfähigkeit im internationalen Recht nicht um Haaresbreite erweitern oder schmälern.

IV. Unvergleichlich wichtiger ist aber der Umstand, dass der Völkerbund seiner Idee nach ein universaler Bund ist, der alle Staaten der Welt umfassen soll, der sich also über den ganzen Erdball zu erstrecken hat. Folglich würde bei der Verwirklichung des Völkerbundes im vollen ideellen Umfange seine internationale Persönlichkeit im Rechtssinn die Personifikation der ganzen internationalen Gemeinschaft bedeuten, wie der Staat die Nation rechtlich personifiziert. Wenn nun der Völkerbund tatsächlich seine vollständige ideelle Entfaltung auch noch nicht erreicht hat, so darf theoretisch dennoch der ganze Rechtswert der rechtlichen Natur des Völkerbundes dargelegt werden. Die Persönlichkeit des Völkerbundes verleiht der internationalen Gemeinschaft die Rechtsqualifikation, als Einheit für sich gegenüber den Staaten aufzutreten und zu handeln. Wenn früher die internationale Gemeinschaft rechtlich durch die Staatengemeinschaft absorbiert war, so kann sie jetzt wegen des Völkerbundes rechtlich von den Staaten und ihrer Gemeinschaft getrennt werden.

Diese Rolle des Völkerbundes darf nie aus dem Auge gelassen werden, denn sie dient der Neugestaltung des Völkerrechts. Obgleich der Völkerbund eine Erscheinung des internationalen Rechts und zudem eine Organisation ist, die vom Standpunkt der gegenwärtigen wissenschaftlichen Klassifikation dem Staatenbund am nächsten steht, so ist nur dem Völkerbund die Tendenz zur Universalität eigen, was zur Gleichstellung der Rechtsordnung des Völkerbundes mit derjenigen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes führt¹⁾. Man kann sagen, dass der Völkerbund potentiell die internationale Rechtsgemeinschaft der Zukunft ist.

Wenn gegenwärtig noch keine Einheit dieser Rechtsgemeinschaft im Völkerbunde erreicht worden ist, so ist logisch nur eines möglich, dass, wenn die internationale Rechtsge-

1) Anzilotti, Cours de droit international, trad. française, Paris 1929, vol. I, p. 198.

meinschaft zur vollendeten Tatsache werden soll, sie zur Einheit gelangen muss, denn wie im Staate nur eine nationale Rechtsordnung bestehen kann, so kann auch in der internationalen Gemeinschaft die Rechtsordnung nur eine einzige sein: zwei oder mehrere internationale Rechtsordnungen sind eine logische Unmöglichkeit, sie hätten bloss regionale, kontinentale u. drgl. Bedeutung und müssten doch in eine einheitliche Rechtsordnung zusammenfliessen, um wirklich im wahren Sinne international zu werden.

Seiner Idee, seinem Rechtsgedanken nach ist der Völkerbund von Anfang an wahrhaft international gewesen, wobei die Völkerbundssatzung lt. Artikel 24 die Rechtsmöglichkeit zulässt, dass alle partikulären internationalen Organisationen sich unter die Autorität des Völkerbundes stellen, und so der letztere die Konzentration der internationalen Organisationen einführe. Die Rechtspersönlichkeit ist nur dem Völkerbund zu eigen; die Einrichtungen und die Organisationen, die sich der Autorität des Völkerbundes unterstellen, sind niemals Persönlichkeiten des internationalen Rechts gewesen, und ihre Angliederung an den Völkerbund ändert eigentlich ihre rechtliche Qualifikation im internationalen Recht nicht; sie finden aber nun im Völkerbund eine rein internationale Persönlichkeit, durch welche sie selbst ihren richtigen internationalen Rechtscharakter erwerben, und somit nicht mehr in einer unbestimmten Rechtslage verbleiben, die sich mit dem Recht der Einzelstaaten deckt. So würde z. B. der Weltpostverein unter der Autorität des Völkerbundes sich rechtlich als internationale Einrichtung, was er tatsächlich auch ist, geltend machen, und nicht mehr bloss, als eine vertragsrechtliche Einrichtung zwischen den Staaten, seine Rechte und Befugnisse aus den Verpflichtungen, die sich jeder Einzelstaat auferlegt hat, ableiten. Gewiss, der Ursprung der Befugnisse des Weltpostvereins wäre damit nicht geändert, aber die fernere Entwicklung derselben im internationalen Geiste hätte in der Rechtspersönlichkeit des Völkerbundes eine selbständige, rein internationale Stütze gefunden. Von der internationalen Persönlichkeit des Völkerbundes gehen gleichsam rechtliche Ausstrahlungen auf alle Organisationen und Einrichtungen aus, die sich seiner Autorität unterstellen; wird der Völkerbund die allgemeine Rechtsorganisation der internationalen Gemein-

schaft, so müssen auch alle ihm angegliederten Organisationen ihren bloss internationalen Rechtscharakter beibehalten und sich von den rechtlichen Banden loslösen, die sie noch an die Einzelstaaten fesseln.

V. Die Gründung des Völkerbundes, die ihm zuerkannte internationale Persönlichkeit ist endlich das Merkmal der Verselbständigung des internationalen Rechts, seiner Emanzipation vom Staatsrecht, für dessen Abzweigung das Völkerrecht durch die Rechtslehre seinerzeit erklärt wurde. Diese Verselbständigung ist noch keine abgeschlossene Tatsache, sie steht in voller Entwicklung, aber die Rechtstheoretiker fassen das Verhältnis des internationalen Rechts zum nationalen bereits im Sinne einer vollkommenen Selbständigkeit des ersteren auf. Den schärfsten Ausdruck gibt dieser Auffassung die Theorie vom Primat des Völkerrechts, welche durch die Wiener Schule gelehrt wird. Unter anderen gehört hierher die Rangordnungstheorie von Verdross¹⁾, wonach den Rechtsgemeinschaften verschiedene Rangstufen zukommen, wobei die Völkerrechtsgemeinschaft in dieser Rangordnung die höchste Stufe einnehme.

Diese Rangordnungstheorie hat auf den ersten Blick sehr viel Anziehendes, denn logisch scheint sie einwandfrei zu sein: das Recht der weiteren Gemeinschaft kann doch nur höher gestellt werden im Verhältnis zum Recht einer engeren Gemeinschaft. Wenn man aber die Idee einer Rangordnung der Rechtsgemeinschaften kritisch betrachtet, so ist es gar nicht klar, welchen positiven Wert diese Idee haben sollte. Sieht man die Rechtsgemeinschaften als scharf voneinander getrennte Kreise an, deren jeder seine Subjekte und Normen hat, so scheinen die bedeutendsten Subjekte und die allgemeinsten, also die wichtigsten Normen den weitesten Kreis zu bilden: das Bedeutendere, das Wichtigere geht natürlich dem Minderwertigen voran, ist ihm übergeordnet. Doch ist das nur ein Standpunkt, der gar nicht beweist, dass auch die Wirklichkeit eine Rangordnung zwischen den Rechten bestehen lässt; denn alle Rechte haben, direkt oder indirekt, nur den Menschen zum Subjekt, und in dieser Hinsicht besitzen sie alle denselben Rang. Jedes Recht hat sein Objekt, darum bezieht sich

1) Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, S. 7 ff.

auch jede besondere Rechtsgemeinschaft auf ein besonderes Objekt; das ist aber kein Grund, die eine Rechtsgemeinschaft höher zu stellen, als die andere, sondern berechtigt nur dazu, sie nach den Objekten zu unterscheiden. Das Recht selbst aber ist immer nur dann Recht, wenn es existiert: gibt es ein nationales Recht, so bleibt es immer dasselbe, und das Völkerrecht kann dieses Recht niemals zu Unrecht oder Nichtrecht machen.

So bleibt es unklar, worin eigentlich die Über- und Unterordnung der Rechtsgemeinschaften bestehen könne?

Eine Organisation kann der anderen unter- resp. übergeordnet sein, was bedeuten würde, dass die Kompetenz der einen enger resp. weiter als die der anderen bei der Verwirklichung derselben Aufgabe gezogen ist. Wenn die Kompetenz auch das Recht der Organisation ist, so ist dieses rechtlich doch nur so zu verstehen, dass jede Organisation ihr Recht hat, aber nicht, dass das Recht der einen Organisation höher resp. niedriger ist als das einer anderen, obgleich die eine Organisation der anderen unter- resp. übergeordnet sein mag. Die Über- und Unterordnung ist keine reine Rechtsfrage, denn das Recht hat keine Grade; wenn darum in die Rechtslehre eine Rangordnung hineingetragen wird, so dringt hier zugleich die Machtfrage mit ein, welche Rangunterschiede erzeugt. Die Macht verschleiert sich dabei mit dem Rechte, und höhere und niedere Rechtsgemeinschaften bedeuten tatsächlich höhere und niedere Machtgemeinschaften.

Für Verdross¹⁾ scheint aber die Rangordnung zu besagen, dass die höhere Rechtsgemeinschaft für die niedere deren Grenzen und Befugnisse feststellt. Das nähert aber die Lehre so sehr der Hänel'schen Theorie von der Souveränität als der Kompetenz-Kompetenz, dass man fragen darf, ob sie nicht die Souveränisierung der Völkerrechtsgemeinschaft als der obersten in der Rangordnung bezwecken soll. Ist das unbedingt rechtlich notwendig?

Das kann bezweifelt werden, weil die Souveränisierung nur eine bestimmte Art darstellt, das Verhältnis zwischen den Rechtsordnungen aufzufassen: soll Gewalt die Organisiertheit, wo letztere mangelt, ersetzen, so ist die Souveränität ein

1) o. c., S. 35.

Rechtsprinzip, das der Durchsetzung der Gewalt dient; wenn man aber die Organisiertheit zu einer solchen Vollkommenheit zu entwickeln vermöchte, dass Gewalt ausgeschieden werden könnte, wozu sollte die Souveränität dann noch dienen? Ist es nicht das Endziel der Rechtsentwicklung, die Gewalt durch die Organisiertheit zu ersetzen? Die positive Rechtsetzung ist eine Organisationsfrage, deren Lösung anzeigt, was als Recht in einer Rechtsgemeinschaft gelten soll und wie dasselbe errungen wird. Und wenn Rechtsregeln, die aus verschiedenen Rechtsgemeinschaften stammen, Konflikte hervorrufen, so handelt es sich dabei nicht um die Frage, welches der Rechte vor dem anderen zurückzustehen habe, sondern es gilt festzustellen, welches Recht sich auf das streitige Objekt beziehen könne und welches nicht: zweierlei Recht kann nicht zu gleicher Zeit in betreff desselben Objektes gelten; wenn daher erwiesen ist, dass dem einen Recht Geltung zukommt, so hat das andere in diesem Falle gar nicht als Recht gegolten; folglich hat eigentlich kein Konflikt zwischen Rechten bestanden, und wenn man von Rechtskonflikten redet, so bedeutet das tatsächlich eine Unklarheit in der Rechtsanwendung, die einer Erläuterung bedarf. Man sieht also, dass die Rangordnung der Rechte dann keine praktische Bedeutung hat, wenn die Frage dem Rechtsinhalte nach einer Prüfung unterzogen und nicht einfach rein äusserlich abgeschnitten werden soll.

Diese Äusserlichkeit der Rangordnung ist auch in anderer Hinsicht ein Mangel der Theorie. Die Rechtserkenntnis der Menschen erweitert sich beständig: neue Gebiete menschlicher Tätigkeit, neue Interessen entstehen ununterbrochen und müssen einer rechtlichen Regelung unterzogen werden; das erzeugt im Rechtsbewusstsein Umwertung des Rechts, d. h. das bisherige Recht wird als Unrecht oder Nichtrecht erkannt, oder aber, was früher gar nicht rechtlich aufgefasst wurde, gilt jetzt als Recht. Natürlich stellt das in erster Linie eine innere Entfaltung des Rechtsbewusstseins dar, doch keimen hierbei neue Rechtsgedanken, die sich in entsprechenden Organisationsformen verwirklichen wollen. Die Rangordnung der Rechtsgemeinschaften hält sich an äusserliche Merkmale, die ihr allein zugänglich sind; und das ist der Grund, weshalb sie wohl Klassifikationen bieten will, diese aber, die Diffe-

renz der Rechtsgedanken verkennend, nicht zu richtiger Erkenntnis der Rechtsgemeinschaften verhelfen können. So ist es erklärlich, dass Verdross¹⁾ die Völkerrechtsgemeinschaft dem Range nach oben an stellt, den Völkerbund aber, als eine völkerrechtliche Teilgemeinschaft, mit der Panamerikanischen Union als der nächstgrössten völkerrechtlichen Teilgemeinschaft auf eine Stufe stellt. Rein äusserlich genommen, ist die Rangierung ganz richtig: der Völkerbund umfasst nicht alle Staaten, die in die Völkerrechtsgemeinschaft gehören, er ist Teilgemeinschaft und muss mit der Panamerikanischen Union ein und demselben Rang zugezählt werden.

Und doch ist inhaltlich dem Rechtsgedanken nach diese Rangierung falsch. Die panamerikanische Union ist ihrer Idee nach ein Bündnis der Staaten der beiden amerikanischen Kontinente, das wohl Friedensziele verfolgt, aber doch eigentlich eine Absonderung des amerikanischen Kontinents von der übrigen Welt bedeutet²⁾: die Idee der Universalität ist dieser Union fremd. Der Gedanke der Universalität bildet dagegen den Inhalt des Völkerbundes: er kann nur ein Weltbund sein, weil er Weltfriedensbund sein will; verliert er diesen seinen Charakter, so hört er auf, seiner Idee nach der Völkerbund zu sein. Man sieht also, dass dem Rechtsgedanken nach der Völkerbund und die panamerikanische Union sich wesentlich unterscheiden, so sehr, wie das Universale überhaupt von allem Partikulären. Seiner Verwirklichungsstufe nach mag der Völkerbund bisher als eine internationale Teilgemeinschaft erscheinen, seiner Idee nach ist er aber eine Völkerrechtsgemeinschaft, wozu seine Entwicklung gelangen muss, wenn er bestehen bleiben soll. Wie Amerika nur einmal entdeckt worden ist, alle sonstigen Fahrten in derselben Richtung aber nur Forschungsreisen gewesen sind, so gibt es nur einen Völkerbund, alle übrigen Verbindungen zwischen den Staaten können sich diesem einzigartigen Bunde mehr oder weniger nähern, sind aber immer nur Bruchstücke und darum niemals dem Völkerbunde gleichbar.

1) o. c., S. 98.

2) Vgl. Fried, Alfred H.: Pan-Amerika, 2. Aufl., Zürich 1918; Alvarez, A.: La codification . . ., 1912, p. 46; auch Elihu Root: L'union Pan-Américaine (in Politique extérieure des États-Unis et droit international, Discours et extraits, Paris 1927).

Zweiter Abschnitt: Die Völkerbundsorganisation.

§ 1. Der Aufbau der Völkerbundsorganisation.

Die Völkerbundssatzung normiert nur teilweise diese Organisation; wichtige Verzweigungen derselben sind in den Friedensverträgen von 1919 und 1920 und in wiederholten Satzungen geregelt¹⁾.

Die Völkerbundsorganisation wird von manchen Autoren nur in dem Rahmen, welchen die Satzung errichtet, verstanden. So tut es Hatschek²⁾, der mit dem Namen „Völkerbund“ einen Verwaltungsverein zur Sicherung des Friedens zwecks gemeinsamer Arbeit auf gewissen Kulturgebieten bezeichnet, der drei Organe hat: die Bundesversammlung, den Rat und das ständige Sekretariat. Von diesem Völkerbunde trennt er die internationale Organisation der Arbeit und den ständigen internationalen Gerichtshof im Haag ab. Somit unterscheidet Hatschek hier drei gesonderte Organisationen, die er gegenseitig rechtlich als Teile einer allgemeinen weiteren Organisation nicht bindet. Gewiss ist dem Völkerbunde durch eine solche Auffassung ein möglichst enger, beschränkter Sinn gegeben, der aber durch die Zwecke desselben und seine Tätigkeit nicht gerechtfertigt erscheint. Zudem lässt sich diese Trennung auch aus den betreffenden Bestimmungen der Völkerbundssatzung und der Friedensverträge nicht begründen.

Der ständige internationale Gerichtshof ist lt. Artikel 14 der Völkerbundssatzung eine Schöpfung des Völkerbundes, die seinen Zwecken dienen soll; auch wird er durch Wahlen in der Bundesversammlung und im Rat gebildet.

Die internationale Organisation der Arbeit ist von den Signatarmächten der Friedensverträge, welche den Völkerbund gründeten, errichtet; sie soll einen Teil der Ziele des Völker-

1) Die Rechtsquellen für die Völkerbundsorganisation sind aufgezählt bei Schücking-Wehberg: Satzung des Völkerbundes, und bei Jean Ray: Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, Paris 1930.

2) Völkerrecht, 1923, SS. 138, 269 u. 277.

bundes verwirklichen (Teil XIII, Art. 387 des Friedensvertrages von Versailles). Das ständige internationale Arbeitsamt wird am Sitz des Völkerbundes errichtet und bildet einen Bestandteil der Bundeseinrichtungen (daselbst, Artikel 392 und 427, 1).

Es ist folglich inhaltlich den gemeinsamen Zielen nach, wie auch äusserlich durch Abhängigkeit der einzelnen Organe voneinander zwischen allen diesen Einrichtungen eine enge rechtliche Verbindung geschaffen, und sie bilden zusammen die gegenwärtige Völkerbundsorganisation in ihrem weiteren Sinn¹⁾.

Es kann gefragt werden, ob alle diese Einrichtungen so miteinander verbunden sind, dass wenn der Völkerbund im engeren Sinn, d. h. die Einrichtungen, welche direkt durch die Völkerbundssatzung eingesetzt werden, aufgelöst würde, auch der Gerichtshof und die Arbeitsorganisation abgeschafft werden müssten? Die Folgen der Aufhebung des Völkerbundes im genannten Sinne würden für den Gerichtshof und die Arbeitsorganisation verschiedene sein. Keine dieser Organisationen würde wohl unverzüglich mit dem Völkerbunde zu existieren aufhören. Doch der Gerichtshof müsste mit der Zeit geschlossen werden, da die Richter ja auf Zeit durch die Bundesversammlung und den Bundesrat gewählt sind: werden diese Instanzen abgeschafft, so gibt es keine Organe mehr, die die Wahlen vornehmen könnten. Die Arbeitsorganisation ihrerseits würde wohl mit dem Völkerbunde ihre Rücken- deckung verlieren, aber ihre Existenz könnte fort dauern, da ihre Organe durch die Gesamtheit der beteiligten Staaten selbständig, unabhängig von der engeren Völkerbundsorganisation, gebildet werden. Dennoch würden in Einzelfragen neue Regelungen notwendig sein, so in den Fällen, welche durch die Artikel 392, 393, 398, 399, 405, 406, 407, 412, 415, 420 und 422 des Friedensvertrages von Versailles vorgesehen sind. Da aber die Auflösung des Völkerbundes auch die Aufhebung des ständigen internationalen Gerichtshofes nach sich ziehen würde, so müsste eine Neuregelung auch in betreff der Artikel 416—420 und 423 vorgenommen werden. Man sieht also, dass schon rein äusserlich die Nachwirkung einer Abschaffung des

1) Nach dem *Réglement concernant la gestion des finances de la Société des Nations* gehören die Arbeitsorganisation und der Gerichtshof als autonome Organisationen dennoch in den Etat des Völkerbundes (s. bei Schücking-Wehberg, o. c., S. 340 ff.).

Völkerbundes auf die rechtliche Regelung der Arbeitsorganisation keine geringe wäre: von den 41 Artikeln des XIII. Teiles der Friedensverträge würden 17 Artikel umzuändern sein. Doch könnte die Organisation als solche, da sie von den Völkerbundsorganen getrennt gebildet wird, weiterbestehen.

Das oben Dargelegte zeigt, dass gewisse formalrechtliche allgemeine Bande zwischen den Hauptverzweigungen der Völkerbundsorganisation im weiteren Sinne bestehen.

§ 2. Die Mitgliedschaft in der Völkerbundsorganisation.

Die die Mitgliedschaft im Völkerbunde bestimmenden Rechtsregeln wollen ein einheitliches Mitgliedschaftsrecht für alle drei Hauptorganisationen des Völkerbundes im weiteren Sinne festsetzen.

Die grundlegende Rechtsnorm bietet hierfür Artikel 1 der Völkerbundssatzung. Danach gibt es zwei Kategorien von Mitgliedern des Völkerbundes: 1) die ursprünglichen, die aber nicht alle Mitbegründer des Bundes sind; diese sind alle in der Anlage zur Satzung aufgezählt; 2) die späterhin zugelassenen, welche Staaten, Dominions oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung sein können¹⁾. Nicht jeder Staat kann *eo ipso* Bundesmitglied werden; die Mitgliedschaft ist, gemäss den Bestimmungen der zweiten Kategorie, nur möglich; wenn 1) die Frage der Zulassung von $\frac{2}{3}$ der Bundesversammlung positiv beantwortet worden ist, 2) die aufrichtige Absicht, die internationalen Verpflichtungen einzuhalten, auf wirksame Art gewährleistet wird, und wenn 3) die hinsichtlich der Streitkräfte und Rüstungen zu Land, zu See und in der Luft vom Bunde festgesetzte Ordnung angenommen worden ist²⁾.

1) Über die Dominions des Britischen Reiches s. P. J. Noel Baker: *The present juridical status of the British Dominions in International Law*, London 1929 (?).

2) Bekanntlich sind einige der in der Anlage der Völkerbundssatzung genannten ursprünglichen Mitglieder dem Völkerbunde trotzdem ferngeblieben, da sie den betreffenden Friedensvertrag nicht ratifiziert haben: die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Ecuador, Hedjas. Es fragt sich, ob ihr Eintritt in den Völkerbund auf Grund einer blossen Erklärung rechtlich möglich wäre, oder ob noch eine Abstimmung über ihre Zulassung in der

Die Mitgliedschaft im Völkerbunde ist mit der Mitgliedschaft in den beiden anderen Hauptorganisationen grundsätzlich identisch.

In betreff der Arbeitsorganisation bestimmt Artikel 387 des Friedensvertrages von Versailles, dass die ursprünglichen Mitgliedstaaten des Völkerbundes zugleich die ursprünglichen Mitgliedstaaten des Verbandes der Arbeitsorganisation sind, und dass eine spätere Mitgliedschaft im Völkerbunde die Mitgliedschaft in dem genannten Verbands zur Folge hat. So bedeutet der Eintritt in den Völkerbund *ipso jure* auch den Erwerb der Mitgliedschaft in der Arbeitsorganisation. Man hat die beiden Mitgliedschaften vollständig zusammenfallen lassen wollen: die Mitgliedschaft in der Arbeitsorganisation als nur durch die Mitgliedschaft im Völkerbunde erworben ansehen wollen¹⁾; doch ist diese streng formale Deutung des Artikels 387 in die spätere Praxis, die sich mehr der politischen Lage angepasst hat, nicht aufgenommen worden²⁾. Artikel 387

Bundesversammlung notwendig ist? Schücking und Wehberg (o. c., S. 175) meinen, dass eine Beitrittserklärung ohne Vorbehalt genüge. Doch sprechen manche Erwägungen hiergegen. Wenn man nämlich berücksichtigt, dass die Gründung des Völkerbundes die Tat eines bestimmten historischen Momentes gewesen ist, dass die ursprünglichen Mitglieder lt. Anlage zur Völkerbundssatzung diejenige Staatengruppe bildeten, welche im Artikel 4 der Satzung, wie auch in der Einleitung der Friedensverträge die alliierten und assoziierten Mächte genannt werden, dass in einem späteren Moment das Verhältnis der Bundesmitglieder zu den ausserhalb des Völkerbundes gebliebenen, eventuell auch ursprünglichen Mitgliedern sich ganz anders gestalten könnte, als zur Zeit der Gründung des Völkerbundes, dass darum auch die rechtliche Qualifikation der ursprünglichen Mitgliedschaft sich ändern müsste — so wäre eine Abstimmung in der Bundesversammlung wohl begründet. Die Nichtnutzung des Rechts auf die ursprüngliche Mitgliedschaft wegen Nichtratifizierung der betreffenden Friedensverträge müsste einem Verzicht auf dieses Recht gleichkommen, also sein Erlöschen bedeuten.

1) Vgl. de-Vissch'er, Ch.: La Société des Nations et l'organisation internationale du travail: Interprétation de l'art. 387 du Traité de Versailles—Actualité, p. 419 et s. (in Revue de dr. int. et de lég. comp. 1925, 3^e sér., t. VI).

2) Man erklärt diese Differenz auch dadurch, dass die Arbeitsorganisation ihren Ursprung in Ideen und Gefühlen hat, die andersartig sind als diejenigen, welche zur Errichtung des Völkerbundes als einer politischen internationalen Organisation geführt haben, und dass die ökonomische Lage es notwendig macht, dass Staaten, obwohl sie aus politischen Gründen nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, in die Arbeitsorganisation eintreten können, weil die letztere bei der Erfüllung ihrer Aufgabe die Mit-

schliesst allerdings die Mitgliedschaft in der Arbeitsorganisation ohne Mitgliedschaft im Völkerbunde nicht ausdrücklich aus, und daher sind zu der Arbeitsorganisation als Mitglieder Staaten zugelassen, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind: so ist Deutschland schon seit 1920 Mitglied der Arbeitsorganisation gewesen, in den Völkerbund aber erst im Jahre 1926 eingetreten; so ist Brasilien aus dem Völkerbunde ausgetreten, aber Mitglied der Arbeitsorganisation geblieben. Es besteht folglich eine gewisse Trennung zwischen der Mitgliedschaft in den beiden Organisationen, obwohl fast alle Staaten in beiden Mitglieder sind: auf jeden Fall zieht die Mitgliedschaft im Völkerbunde auch die Mitgliedschaft in der Arbeitsorganisation nach sich, nicht aber umgekehrt, denn diese letztere Organisation ist eine weitere Ausbildung der ersteren, während das Gegenteil davon nicht behauptet werden kann.

Zum Unterschiede von der Arbeitsorganisation bedeutet die Mitgliedschaft im Völkerbunde noch nicht *eo ipso* den Beitritt zur internationalen Gerichtsorganisation, obwohl diese letztere organisch viel enger mit dem Völkerbunde verbunden ist. Die Mitgliedschaft in der Gerichtsorganisation wird bloss durch Unterzeichnung des Protokolls, das dem Statut des ständigen internationalen Gerichtshofes beigefügt ist, erworben. Diese ergänzende Formalität dient dazu, jenen Staaten, welche dem Völkerbunde aus politischen Gründen ferngeblieben waren, den Anschluss an dessen Justizorganisation doch noch zu ermöglichen. So kann man Mitglied der Gerichtsorganisation werden, ohne Völkerbundsmitglied zu sein, wie auch umgekehrt: die formale Trennung der Mitgliedschaft geht hier am weitesten, obwohl tatsächlich beide Mitgliedschaften der Regel nach zusammenfallen und die einseitige Mitgliedschaft in der Gerichtsorganisation eine Ausnahme bildet, von der der Beitritt der Vereinigten Staaten von Nordamerika zur Gerichtsorganisation im Jahre 1929 den eklatantesten Fall darstellt.

Es fehlt der Mitgliedschaft im Völkerbunde im weiteren Sinn jegliche formale Starrheit, die sich in allen Verzweigungen desselben zeigen könnte; diese internationale Organisation

arbeit solcher Staaten nicht entbehren kann oder will. — Vgl. Thomas, A.: L'organisation internationale du travail in „Les origines . . .“ t. II, p. 325 et suiv.; Mahaim, E.: L'organisation permanente du travail (Recueil 1924, t. III, pp. 69—223).

muss mit sehr verschiedenen politischen Situationen rechnen, in welchen sich die Staaten innerlich wie äusserlich befinden. Durch die Universalität des Völkerbundes wird die Möglichkeit geboten, dass eine Angliederung der Staaten an den Völkerbund nicht durch formale Schwierigkeiten behindert werde, wenn politische Motive einen vollständigen Anschluss nicht möglich erscheinen lassen. So passt sich der Völkerbund der Variabilität der politischen Lage an und hat auch in betreff der Mitgliedschaft in seinen Einzelorganisationen eine gewisse Dehnbarkeit in der Auslegung der Beitrittsbedingungen zugelassen, wie oben dargelegt worden ist.

Aus demselben Grunde, nämlich seiner Universalität wegen, kann sich der Völkerbund in seiner Tätigkeit denjenigen Staaten gegenüber, die die Mitgliedschaft nicht besitzen, nicht vollkommen abschliessen. So ist der ständige internationale Gerichtshof, abgesehen von der Protokollunterzeichnung, welche die ordentliche Mitgliedschaft verleiht, dennoch allen Staaten zugänglich, ob sie nun Bundesmitglieder sind oder nicht; in letzterem Falle regelt der Völkerbundsrat die Bedingungen der Zulassung, mit Vorbehalt bezüglich der geltenden Sonderverträge (Artikel 34 u. 35 des Statuts des Gerichtshofes). Ebenso bestimmt Artikel 17 der Völkerbundssatzung, dass bei Streitfragen mit Nichtmitgliedern oder zwischen Nichtmitgliedern des Völkerbundes diese dennoch aufgefordert werden können, sich zwecks Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen, und zwar unter den vom Völkerbundsrat für geeignet erachteten Bedingungen.

Es gilt also für jeden Staat die Präsump tion, dass er Völkerbundsmitglied sein könnte; wenn manche Staaten noch nicht Mitglieder sind, so bedeuten Streitigkeiten zwischen Staaten immer eine Gefahr für den internationalen Frieden, dessen Wahrung Zweck des Völkerbundes ist; er handelt also seiner Bestimmung gemäss, wenn er Streitfragen auch zwischen Nichtmitgliedern aus eigenem Antriebe schlichten will.

Die Mitgliedschaft im Völkerbunde dient als Grundlage zur Beteiligung an allen Verzweigungen der Völkerbundsorganisation; doch dem Charakter und den Aufgaben der Teilorganisationen derselben gemäss sind auch Abweichungen von der allgemeinen Regel zu Gunsten der Nichtmitglieder

des Bundes zugelassen. Man könnte also sagen, dass die Teilnahme an der Völkerbundsorganisation zwar allen Staaten zugänglich ist, vollberechtigt aber nur die Bundesmitglieder sind.

§ 3. Die Verpflichtungen der Bundesmitglieder.

Der Völkerbund hat seine Zwecke; zu ihrer Verwirklichung muss er auch Rechtsmittel besitzen. Das erste dieser Mittel sind positiv-rechtliche internationale Verpflichtungen, die der Völkerbund seinen Mitgliedern auferlegt. Diese Verpflichtungen übernimmt jeder Staat zugleich mit seinem Eintritt in den Völkerbund; sie weisen ihn an, wie sein Verhalten in der Rechtsordnung des Völkerbundes sich zu gestalten hat.

Die Quelle dieser Verpflichtungen ist die Satzung des Völkerbundes. Einige der Verpflichtungen sind in der Präambel der Satzung enthalten. Es wird die Ansicht vertreten, dass eine Präambel kein bindender Teil eines Vertrages sei¹⁾, weil sie bloss eine deklarative Partie desselben darstelle. Die Präambel der Völkerbundssatzung ist allerdings in der Hinsicht eigenartig, dass sie die Zwecke des Völkerbundes festsetzt und zugleich die Wege, wie diese Zwecke rechtlich zu erreichen sind, angibt; darum werden für jeden Staat mit dem Beitritte zum Völkerbund die Zwecke des Völkerbundes und auch die Rechtswege rechtlich verbindlich, auf denen erstere zu erreichen sind; mit anderen Worten: die Bestimmungen der Präambel sind für die Bundesmitglieder bindend. Aus diesem Grunde sind auch unten die Sätze der Präambel zu den Verpflichtungen der Völkerbundsglieder gezählt worden.

Die Verpflichtungen, die den Staaten aus der Zugehörigkeit zum Völkerbund erstehen, können den Zwecken desselben nach in zwei Kategorien eingeteilt werden.

Um erstens die Zusammenarbeit unter den Nationen zu fördern, verpflichtet sich jedes Bundesglied: 1) in aller Öffentlichkeit auf Gerechtigkeit und Ehre gegründete internationale

1) So schreibt der Staatssekretär der Vereinigten Staaten von Nordamerika Frank B. Kellogg: „A preamble is not a binding part of a treaty“ (The war prevention policy of the United States im American Journal of Int. Law 1928, pp. 253—261).

Beziehungen zu unterhalten (Präambel, 2); 2) die Vorschriften des internationalen Rechtes, welche fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, genau zu beobachten (Pr., 3); 3) Gerechtigkeit herrschen zu lassen und alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten (Pr., 4); 4) alle Verträge oder internationalen Abmachungen, die das Bundesglied künftig abschliesst, unverzüglich beim Sekretariat des Bundes einzutragen, welches dieselben veröffentlicht (Art. 18); 5) der Bundesversammlung das Recht einzuräumen von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationaler Verhältnisse aufzufordern, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte (Art. 19); 6) anzuerkennen, ein jedes für seinen Teil, dass die Bundessatzung Verpflichtungen und Einzelverständigungen aufhebt, die mit den Bundesbestimmungen unvereinbar sind, und solche in Zukunft nicht mehr einzugehen (Art. 20, 1); 7) Massnahmen zur Lösung von Verpflichtungen zu ergreifen, die mit den Bestimmungen der Bundessatzung unvereinbar sind (Art. 20, 2); 8) im Falle der Erteilung eines Mandats seitens des Völkerbundes dem Rat jährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen (Art. 22, 7); 9) sich zu bemühen, angemessene und menschliche Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder zu schaffen und aufrecht zu erhalten (Art. 23, a); 10) der eingeborenen Bevölkerung in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten eine gerechte Behandlung zu verbürgen (Art. 23, b); 11) den Bund mit der allgemeinen Überwachung der Abmachungen den Mädchen- und Kinderhandel, sowie den Handel mit Opium und anderen schädlichen Mitteln betreffend zu betrauen (Art. 23, c); 12) die erforderlichen Anordnungen zu treffen, um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten (Art. 23, e); 13) sich zu bemühen, internationale Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten zu treffen (Art. 23, f); 14) die Errichtung und Zusammenarbeit anerkannter freiwilliger nationaler Organisationen des Roten Kreuzes zur Hebung der Gesundheit, Verhütung von Krankheiten und Milderung der Leiden in der Welt zu fördern und zu begünstigen (Art. 25).

Hierher müssen auch diejenigen Verpflichtungen gezählt werden, die den Bundesmitgliedern als *ipso jure* Mitgliedern der internationalen Arbeitsorganisation aus der Zugehörigkeit zu dieser Organisation erwachsen und im XIII. Teil des Friedensvertrages von Versailles in den Artikeln: 399, 1; 405, 5; 407, 2; 408; 412, 1 u. 2; 413; 415, 2 und 421 festgesetzt sind¹⁾.

Zweitens: um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten, muss ein jedes Bundesmitglied sich verpflichten: 1) bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen nicht zum Kriege zu schreiten (Präambel, 1); 2) ohne Zustimmung des Rates die auf die in der Bundessatzung vorgesehene Weise festgesetzte Grenze jenes Mindestmasses der nationalen Rüstungen nicht zu überschreiten, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingbarkeit internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist (Art. 8, 1 u. 4); 3) sich in der offensten und erschöpfendsten Weise gegenseitig jede Auskunft über den Stand seiner Rüstungen, über sein Heeres-, Flotten- und Luftschiffahrtsprogramm und über die Lage seiner auf Kriegszwecke einstellbaren Industrien zukommen zu lassen (Art. 8, 6); 4) die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äusseren Angriff zu schützen (Art. 10); 5) Streitfragen, die mit Bundesmitgliedern entstehen und die zu einem Bruche führen könnten, der Schiedsgerichtsbarkeit oder dem richterlichen Verfahren oder aber der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten, und in keinem Falle vor Ablauf von drei Monaten nach der Entscheidung im Gericht oder nach dem Bericht des Rates zum Kriege zu schreiten (Art. 12, 1 u. 15, 1); 6) Streitfragen, die mit Bundesmitgliedern entstehen und die einer schiedsrichterlichen oder richterlichen Lösung zugänglich sind, aber auf diplomatischem Wege nicht geregelt werden können, dem entsprechenden Verfahren ebenfalls zu unterbreiten (Art. 13, 1 u. 2);

1) Da diese Abhandlung eine allgemeine prinzipielle Charakteristik der Rechtslage der Staaten im Völkerbunde und keine erschöpfende dogmatische Darstellung aller Verpflichtungen der Staaten aus der Zugehörigkeit zu den Organisationen des Völkerbundes geben will, bleibt die Aufzählung jener mit einer besonderen Organisation verbundenen Verpflichtungen fort.

7) den erlassenen Rechtsspruch nach Treu und Glauben auszuführen und gegen kein Bundesmitglied, das sich diesem Rechtsspruch fügt, zum Kriege zu schreiten (Art. 13, 4); 8) mit einem Bundesmitglied, das entgegen den Abmachungen der Satzung zum Kriege schreitet, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen abubrechen, den Verkehr mit ihm zu untersagen und alle Verbindungen abzuschneiden (Art. 16, 1); 9) sich wechselseitig mit den andern Bundesmitgliedern beim Ergreifen von Massregeln den vertragsbrüchigen Staaten gegenüber zu unterstützen und gegebenenfalls Streitkräften, die diesem Zwecke dienen sollen, den Durchzug durch sein Gebiet zu ermöglichen (Art. 16, 3); 10) den Bund mit der allgemeinen Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit den Ländern, bei denen die Überwachung dieses Handels im allgemeinen Interesse unumgänglich ist, zu betrauen (Art. 23, d).

Endlich sei noch bemerkt, dass die Bundesmitglieder die Kosten des Völkerbundes in einem von der Bundesversammlung festgesetzten Verhältnis zu tragen sich verpflichten (Art. 6, 5).

Die obige Aufzählung zeigt, dass die Staaten im Völkerbunde teils positive, teils negative Verpflichtungen übernehmen, d. h. sich zu einem gewissen Handeln im internationalen Sinn und auch zu einer Enthaltung von Handlungen verpflichten: die negativen Verpflichtungen beziehen sich auf das isolierte Handeln eines Staates, die positiven sehen eine gemeinsame Tätigkeit der Staaten vor. Zugleich aber enthalten diese Verpflichtungen die Anerkennung gewisser Bundesrechte gegenüber dem Einzelstaat, so dass durch diese Verpflichtungen auch die selbständige internationale Persönlichkeit des Völkerbundes hervorgehoben wird.

§ 4. Die Organisation des Völkerbundes im weiteren Sinn, in seinen Hauptverzweigungen.

Wie bereits erwähnt, kann man den Völkerbund (im engeren Sinn), die internationale Organisation der Arbeit und den ständigen interantionalen Gerichtshof als die Völkerbundsorganisation im weiteren Sinn zusammenfassen, durch welchen Ausdruck mehr Klarheit in der Benennung der neu-

gegründeten ständigen allgemeinen Organisation der internationalen Gemeinschaft erreicht würde. Die Benennung „Völkerbund“ schlechthin lässt im Zweifel, ob von dem in Genf ansässigen Bunde oder aber zugleich auch von dem Haager Gerichtshof und der internationalen Arbeitsorganisation mit ihren lokalen Organen in den verschiedenen Weltteilen die Rede ist. Da in dieser Abhandlung der Standpunkt vertreten wird, dass alle Organisationen der internationalen Gemeinschaft eine Einheit bilden müssen, die nach einem Zentrum hin gravitiert, weil es nur eine allgemeine Rechtsordnung der internationalen Gemeinschaft geben kann, so ist hier ein Unterschied gemacht worden zwischen dem Völkerbund im weiteren Sinn, worunter die Gesamtheit der Organisationen und Einrichtungen, die universalen Charakter haben, zu verstehen ist, und dem Völkerbund im engeren Sinn, als der in Genf ansässigen Zentralorganisation der Gesamtheit der genannten internationalen Organisationen. Es kann nicht geleugnet werden, dass dieser Unterschied nicht so sehr ein qualitativer ist, denn die Zentralorganisation schafft immerhin eine gewisse Einigung zwischen den übrigen Organisationen, aber er ist insofern bequem, als er die relative Selbständigkeit der Einzelorganisationen hervorhebt. Das zeigt sich gleich in der Tatsache, dass Staaten, die, ohne Völkerbundsmitglieder zu sein, an einzelnen Organisationen teilnehmen, doch als Mitglieder des Völkerbundes im weiteren Sinn gelten müssen, wenn sie auch ausserhalb des Völkerbundes im engeren Sinn geblieben sind. Mit Hilfe dieses Begriffes vom Völkerbunde im weiteren Sinn könnte man also alle Staaten, die irgendwie an der internationalen Zusammenarbeit, welche der Völkerbund zustande gebracht hat, mittätig sind, als Teilnehmer an dieser universalen internationalen Organisation ansehen — ausserhalb derselben würde dann nur ein minimaler Bruchteil der gegenwärtigen Menschheit stehen.

Im folgenden werden die drei Hauptorganisationen des Völkerbundes im weiteren Sinn in ihren spezifischen Rollen rechtlich charakterisiert. Diese theoretische Betrachtung gibt an, welche Beziehungen des internationalen Lebens als erste eine organisierte Regelung gefunden haben, und inwieweit die einzelnen Staaten an dieser Regelung effektiv rechtlich beteiligt sind.

I. Der Völkerbund im engeren Sinn, in der Literatur einfach „Völkerbund“ genannt.

Er ist die politische Organisation der internationalen Gemeinschaft, darum tragen seine Zusammensetzung und sein Aufbau neben rein rechtlichen Gesichtspunkten den Stempel politischer Erwägungen. Vom Rechtsstandpunkt aus sind alle Staaten grundsätzlich gleich; tatsächlich aber herrscht zwischen den Staaten vollständige Ungleichheit in Hinsicht ihrer Macht und ihrer realen Bedeutung. In der Völkerrechtslehre ist diese Ungleichheit durch Lawrence¹⁾ theoretisch ausgelegt worden, wobei er die Priorität der Grossmächte gegenüber den übrigen Staaten postuliert. Es ist nicht zu leugnen, dass auch die internationale Befähigung der Staaten eine Kraftanwendung darstellt, und je grösser der Anteil eines Staates hieran ist, um so mehr will er unter den anderen Staaten gelten; er glaubt dazu auch berechtigt zu sein, denn jeder Staat verfügt über seine Machtmittel von sich allein aus. Darum kann ihre Anwendung im internationalen Interesse rechtlich nur vom betreffenden Staat ausgehen. Es muss daher auch die internationale Organisation derartige Rechtsmöglichkeiten schaffen, denen zufolge eine numerische Mehrheit schwacher Staaten nicht über die Machtmittel eines Gross- oder Weltstaates, ohne dessen direkte Einwilligung, zu beschliessen vermöge. Wenn dieser Standpunkt einwandfrei ist, da er den Ausdruck des Rechts eines jeden Staates auf unbeschränkte Verfügung über seine materiellen Kräfte darstellt, so darf er doch andererseits nicht dazu führen, dass in einer internationalen Organisation sich die Vorherrschaft der Grossmächte derart festsetzt, dass diese Organisation nicht mehr den internationalen Interessen dient, sondern zum Werkzeug der Grossmächte in der Verfolgung ihrer engeren Interessen wird. Ein solcher Wandel würde die internationale Organisation ihres Rechtsinhaltes berauben und eine Gefahr für die internationale Rechtsordnung bedeuten, insofern als eine jede internationale Organisation eine Teiläusserung dieser Ordnung ist. Es würde hier zu einer ähnlichen Lage kommen, wie wenn

1) *Les principes de droit international* (trad. française), Oxford 1920.

innerhalb eines Staates die staatliche Organisation in den Dienst einzelner sozialer Gruppen, sie mögen noch so mächtig sein, gestellt werden sollte: in diesem Fall wäre die Rechts-idee vom Staate durchaus entstellt, denn die Tätigkeit des Staates wäre vom allgemeinen nationalen Boden auf eine engere Unterlage abgeglitten. Zugleich wäre die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung nicht mehr von moralischen Kräften, von der Rechtsüberzeugung bedingt, sondern von Machtmitteln abhängig, die die Dirigenten zu ihrer Verfügung hätten. Solches sind immer Perioden des Rechtsverfalles.

Wie ist der rechtliche Aufbau der Völkerbundsorganisation gestaltet?

Die Teilnahme der Staaten an der Tätigkeit und der Zusammensetzung der Völkerbundsorgane ist grundsätzlich ungleich, doch ist im Verhältnis zu den anfänglichen Vorlagen anglo-amerikanischen Ursprungs¹⁾ im definitiven Text der Völkerbundssatzung diese Tendenz zur Ungleichheit der Staaten weniger scharf ausgeprägt. Die Ungleichheit kommt rechtlich im Aufbau der Organe und in der Beteiligung der Staaten an den Beschlussfassungen derselben zum Ausdruck.

Die Organe des Völkerbundes sind: die Bundesversammlung, der Bundesrat und das ständige Sekretariat. Die ersten beiden Organe sind die beschliessenden Organe des Bundes. Sie bestehen aus Vertretern der Regierungen, denn, schreibt Baker²⁾, „*the whole covenant is founded on the doctrine that the governments represent the peoples, and that it is the governments themselves which constitute the League*“. Die rechtliche Gleichheit der Staaten tritt in der Vertretung derselben in der Bundesversammlung zutage: diese besteht aus den Vertretern der Regierungen, die von jedem Staat in der Zahl von nicht über drei ernannt werden, wobei jeder Staat nur über eine Stimme verfügt. Die Ungleichheit der Staaten ist in der Zusammensetzung des Bundesrates verkörpert. Dieser sollte ursprünglich ein Organ der Grossmächte

1) Vgl. Scelle, G.: *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris 1919, ch. VI, pp. 201—248.

2) Baker, Philip: *The making of the covenant from the British point of view* (in *Les origines et l'œuvre de la S. d. N. par Rask-Ørsted fonden et Munch*, t. II, p. 36).

werden¹⁾; dennoch hat die Satzung hier von Anfang an zweierlei Vertretung eingeführt: eine ständige der fünf Hauptmächte (mit dem Fernbleiben der Vereinigten Staaten vom Völkerbunde tatsächlich nur vier: Grossbritannien, Frankreich, Italien und Japan) und eine nichtständige von vier anderen Bundesmitgliedern. Nachträglich ist für Deutschland am 8. September 1926 ein ständiger Sitz neu geschaffen worden und die Zahl der nichtständigen Vertreter am 25. September 1922 auf sechs und am 8. September 1926 auf neun erhöht worden²⁾. Die Entwicklung hat also dahin geführt, dass den Grossmächten ihr anfängliches numerisches Übergewicht im Rat verloren gegangen ist. Die Gleichheit der Ratsmitglieder äussert sich darin, dass hier jeder Staat nur einen Vertreter hat und nur über eine Stimme verfügt³⁾.

Bei der Beschlussfassung in den beiden Organen des Völkerbundes gilt als grundsätzliche Regel, dass sie einstimmig sein muss. Diese Regel gibt der rechtlichen Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten, die an der Beschlussfassung teilnehmen, Ausdruck. Die Beschlussfassung der betreffenden Organe selbst ist jedoch nicht durch die Teilnahme aller Bundesmitglieder, die zum Bestand der Organe gehören, rechtlich bedingt. Dieser Rechtszustand hebt besonders die von den Bundesgliedern getrennte Rechtsexistenz des Völkerbundes hervor. Die Teilnahme der betreffenden Bundesmitglieder an der Beschlussfassung ist also nicht unbedingte rechtliche Voraussetzung für die Gültigkeit der Beschlüsse, sondern bloss eine Frage des Verfahrens, des Quorums, wie es in kollegialen Organen des öffentlichen Rechts in der Gegenwart allgemein üblich ist. Die Bundesversammlung und der Bundesrat sind Organe des Völkerbundes und nicht solche der Gesamtheit der Staaten, die Bundesglieder sind. Diese Gesamt-

1) *ibid.*, p. 37.

2) Die Beschlüsse der Bundesversammlung im *Journal Officiel de la S. d. N.* Die nichtständigen Sitze sind zum Teil wiederwählbar, zum Teil neuwählbar — s. die Regel über die Wahl der Ratsmitglieder im *J. O.*, *Supplément No. 42, octobre 1926.*

3) Steht auf der Tagesordnung des Rates eine Frage, die die Interessen eines Bundesmitgliedes, das im Rat nicht vertreten ist, besonders berührt, so wird dieses Bundesmitglied eingeladen, für diesen Fall seinen Vertreter in den Rat abzuordnen (Satzung, Art. 4, 5).

heit bildet zwar die faktische internationale Unterlage der Völkerbundsorganisation, aber sie ist kein Rechtsbegriff: würde der Völkerbund dasselbe bedeuten, wie die Gesamtheit der Staaten-Bundesmitglieder, so wäre im Rechtssinn durch die Errichtung des Völkerbundes nichts Neues hinzugekommen, denn eine tatsächliche Gesamtheit der betreffenden Staaten hat es ja immer hinter den Kollektivverträgen und Zweckverbänden des internationalen Rechts gegeben. Gerade dass der Völkerbund als rechtlich von der Gesamtheit der Staaten getrennt aufzufassen ist, hat ihm die internationale Persönlichkeit verliehen und so zur Einsetzung einer allgemeinen internationalen Rechtsordnung geführt, die im Völkerbunde verkörpert ist. Man kann theoretisch noch mehr sagen: ist der Völkerbund der Ausdruck einer allgemeinen rechtlichen internationalen Ordnung — und in Anbetracht seiner Universalität ist er das ideell tatsächlich—, so bleibt es rechtlich ohne Belang, ob im Völkerbunde alle Staaten vertreten sind oder nur ein Teil derselben. Die weitere oder engere Teilnahme der Staaten hat tatsächliche Bedeutung für das Bestehen des Völkerbundes; vom Rechtsstandpunkte aus hat diese Teilnahme dieselbe Bedeutung, wie im Staate die Teilnahme der Stimmberechtigten an den politischen Wahlen: der Präsident der Vereinigten Staaten ist rechtlich gleich gut gewählt, ob für ihn nur 30% oder 100% der Wählerschaft gestimmt haben. Dass die innere Rechtsordnung auf Gesetz, die internationale auf Vertrag beruht, ist ein formaler Umstand; hat eine Rechtsordnung sich faktisch festgesetzt, so muss sie ihrem Rechtsinhalt nach abgeschätzt werden, weil hierin ihre Bedeutung für die Rechtsentwicklung liegt.

Die Regel von der Einstimmigkeit der Bundesbeschlüsse hat aber ihre Ausnahmen. An deren Spitze steht Artikel 5, 2 der Satzung, wonach alle Verfahrensfragen in der Versammlung sowohl, wie auch im Rat durch die Mehrheit der anwesenden Bundesmitglieder entschieden werden. Dieser allgemeinen Bestimmung gliedern sich besondere Bestimmungen an, die entweder einfache oder qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse zulassen.

In der Bundesversammlung gilt einfache Stimmenmehrheit:

1) bei der Zustimmung zu den Beschlüssen des Rates betreffend die Vermehrung der ständigen und nichtständigen

Mitglieder des Rates (Artikel 4, 2 der Satzung); 2) bei der Zustimmung zur Ernennung des Generalsekretärs durch den Rat (Art. 6, 2); 3) bei der Annahme eines in der Versammlung verfassten Berichts über eine Streitfrage zwischen den Bundesmitgliedern (Art. 15, 10); 4) bei der Ratifikation der Abänderungen der Bundessatzung (Art. 26, 1).

Zweidrittelmehrheit wird verlangt: 1) bei der Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund (Art. 2, 2) und 2) zur Festsetzung des Wahlmodus bei der Wahl der nichtständigen Mitglieder in den Rat, wie auch der Dauer ihres Mandats und der Bedingungen zur Wiederwahl (lt. Satzungsänderung, die am 29. Juli 1926 in Kraft getreten ist und als § 2 bis des Artikels 4 der Satzung gilt).

Im Rat ist einfacher Mehrheitsbeschluss nur bei der Annahme eines Berichts über eine Streitfrage zwischen den Bundesmitgliedern zulässig (Art. 15, 4)¹⁾.

Man ersieht aus dem Obigen, dass in der Bundesversammlung Mehrheitsbeschlüsse viel öfter zugelassen werden, als im Rat, und so in der ersteren die formelle Möglichkeit besteht, dass die Grossmächte von den zahlreichen mittleren und kleineren Staaten überstimmt werden könnten. Doch die Ungleichheit zwischen den Grossmächten und den übrigen Staaten geht noch weiter. Alle Mehrheitsbeschlüsse der Bundesversammlung haben nämlich zur Voraussetzung, dass auch der Rat die Angelegenheit in demselben Sinne beschlossen hat, da für alle solche Fragen ein doppelter Beschluss, nämlich ein solcher des Rates und der Versammlung, notwendig ist. Da aber diese Fragen entweder im Rat einstimmig beschlossen werden müssen (Art. 4, 2 und 6, 2) oder aber bei der Abstimmung in der Versammlung die Einstimmigkeit aller Bundesmitglieder, die im Rat sitzen, verlangt wird (Art. 15, 10 und 26, 1), so läuft es dennoch darauf hinaus, dass einer einzigen Grossmacht gegenüber alle übrigen Bundesmitglieder formell machtlos sind, während ein kleiner Staat, der im Rat keine Vertretung hat, sich vor der Majorität immer beugen muss. So ist in obigen Fällen, bei der Beschlussfassung im Völ-

1) Die Friedensverträge sehen allerdings auch besondere Fälle vor, wo bei der Erfüllung dieser Verträge nur ein Mehrheitsbeschluss im Rate notwendig ist (darüber Schücking - Wehberg, o. c., SS. 337 u. 338).

kerbunde, formelle Unabhängigkeit den Grossmächten immer, den nichtständigen Mitgliedern des Rates zeitweilig und den übrigen Bundesmitgliedern gar nicht gewährleistet.

In allen übrigen Fällen gilt, wie schon oben bemerkt, bei der Beschlussfassung in den beiden leitenden Organen des Völkerbundes die Forderung der Einstimmigkeit¹⁾. Hier ist natürlich der kleinste Staat rechtlich der Weltmacht gleichgestellt, so dass Beschlüsse, die vom Rat einstimmig gefasst worden sind, in der Bundesversammlung durch den Widerstand eines kleinen Staates zu Fall gebracht werden können und auch gebracht worden sind²⁾.

Die formale Einstimmigkeit ist nur für die Beschlüsse, d. h. die rechtlich bindenden Anordnungen des Bundes notwendig. Abstimmungen in der Bundesversammlung, die keinen direkten bindenden Charakter tragen, wie Meinungen, Wünsche, Empfehlungen (*vœux*), sind an die Einstimmigkeitsregel nicht gebunden. Wenn diese Äusserungen auch keine rechtlichen Verpflichtungen für die Bundesmitglieder darstellen, so kann ihnen eine gewisse moralische Bedeutung doch nicht abgesprochen werden, insofern sie die öffentliche Meinung zum Ausdruck bringen.

Ein eigenartiger Zug der Völkerbundsorganisation ist der, dass die Bundesversammlung und der Bundesrat gleiche allgemeine Zuständigkeit haben: beide befinden über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes gehört oder die den Weltfrieden berührt (Satzung, Art. 3, 3 u. 4, 4). So sind die beiden leitenden Organe des Völkerbundes gleichberechtigt, was noch durch die grundsätzliche Erläuterung unterstrichen wird, dass wenn eines der Organe sich mit einer Angelegenheit befasst, das andere dieselbe nicht mehr einer Beschluss-

1) In der Praxis wird diese formale Strenge durch psychologische Faktoren gemildert. Nicht ohne Interesse ist die Bemerkung Sir John Fisher Williams', dass niemand als einziger in der Minderheit stehen will . . . „thus when a spirit of loyalty and cooperation prevails, the rule of unanimity tends in practice to mean that decisions . . . go through even against the wishes of small minorities“ (in Chapters on current international law, p. 421.)

2) So wurde in der 4. Bundesversammlung eine Interpretation des Artikels 10 der Satzung wegen des Widerstandes Persiens, dessen Vertreter dagegen stimmte, nicht angenommen (Séance du 24 septembre 1923, Comptendu des débats, Actes de la 4-e Assemblée de la S. d. N., 1923, p. 75).

fassung unterziehen kann. Eigentlich dient diese gleichberechtigte Zuständigkeit der beiden Bundesorgane dazu, die Ungleichheit der Staaten zur Geltung zu bringen. Die Bundesversammlung tagt nur einmal im Jahr, wenn sie nicht ausserdem zu ausserordentlichen Tagungen zusammentritt; der Bundesrat dagegen sitzt ordnungsgemäss viermal jährlich und kann ausserdem zu jeder Zeit zusammenberufen werden. So ist dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, sich mit jeder Angelegenheit zu befassen, bevor diese vor die Bundesversammlung gelangen kann; da aber im Bundesrat die Grossmächte die führende Rolle spielen, so ist ihnen indirekt die rechtliche Möglichkeit eingeräumt, alle internationalen Fragen in diesem engeren Kreis einer Erörterung und auch einer Beschlussfassung zu unterziehen, und der Bundesversammlung bleibt nur das Recht, nachträglich Beschluss zu fassen, wenn der Rat die Angelegenheit vor die Versammlung bringt. Die grössere Aktivität des Bundesrats erklärt auch die Schlussfolgerung Schückings¹⁾, dass im Völkerbunde die Entwicklung der letzten 10 Jahre den Schwerpunkt in den Bundesrat verlegt hat.

Auf welche Angelegenheiten bezieht sich die Zuständigkeit des Bundes? Die Satzung gibt darauf keine erschöpfende Antwort; man kann hierher alles rechnen, was zur Verwirklichung der Bundeszwecke dient, und insofern liegen potentielle Kräfte vor, deren Entwicklung nicht vorauszusehen ist. In manchen Einzelheiten scheidet dennoch die Satzung die Zuständigkeit der Bundesversammlung von derjenigen des Bundesrates. Drei Fälle können hier unterschieden werden.

Erstens ist die Zuständigkeit geschieden, wenn die beiden Organe gemeinsam tätig sein müssen, wobei dann der Rat bestimmt oder ernennt und die Versammlung zustimmt oder gutheisst. Das kommt vor: 1) bei der Erhöhung der Zahl der ständigen oder nichtständigen Mitglieder des Rates (Art. 4, 2), und 2) bei der Ernennung des Generalsekretärs (Art. 6, 2);

1) Schücking, W: Le développement du Pacte de la Société des Nations (Recueil 1927, t. V, p. 361). Es wird hinzugefügt, dass die Grossmächte, da sie im Rat in der Minderheit sind, in privaten Zusammenkünften über die Fragen übereinkommen, und darauf erst in den Ratsitzungen die formellen Beschlüsse zur Annahme bringen. (Vgl. Ray: Commentaire, p. 185 et suiv.)

Zweitens ist das der Fall, wenn die Angelegenheit nur vor die Bundesversammlung kompetiert. Hierher gehören: 1) die Zulassung neuer Mitglieder (Art. 1, 2); 2) die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Rats (Art. 4, 1); 3) die Festsetzung der Regel über die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Rates (Art. 4, 2 bis); 4) die Beschlussfassung über das Verhältnis, in dem die Unkosten des Bundes von den Mitgliedern getragen werden (Art. 6, 5); 5) die Aufforderung der Bundesmitglieder zu einer Revision der Verträge (Art. 19); 6) die Beschlussfassung über Abänderungen in der Satzung (Art. 26);

Drittens: der Rat ist allein zuständig: 1) bei der Zustimmung zu der durch den Generalsekretär vorzunehmenden Ernennung der Sekretäre und des Personals des Sekretariats (Art. 6, 3); 2) zur Beschlussfassung über die Verlegung des Bundessitzes (Art. 7, 2); 3) bei der Anfertigung der Abrüstungspläne, sowie zur Zustimmung im Falle der Überschreitung der festgesetzten Rüstungsgrenze (Art. 8, 2 u. 4); 4) bei der Ausfindigmachung von Mitteln, um den schlimmen Folgen der privaten Herstellung von Munition und Kriegsgerät vorzubeugen (Art. 8, 5); 5) bei der Beschlussfassung über die Mittel zur Durchführung der Verpflichtung der wechselseitigen Hilfe gegen Angriffe auf das Gebiet oder die Unabhängigkeit der Bundesmitglieder (Art. 10); 6) bei der Entscheidung über Mittel zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens im Falle eines Krieges oder einer Kriegsdrohung (Art. 11, 1); 7) bei der Prüfung von Streitfragen zwischen den Bundesmitgliedern und zur Ausfertigung eines Berichts darüber (Art. 12, 2) oder zur Schlichtung derselben (Art. 15, 1–9); 8) bei der Festsetzung von Mitteln zur Sicherung der Durchführung eines Rechtspruches (Art. 13, 4); 9) bei den Vorschlägen der beteiligten Regierungen, welche Streitkräfte jede zur Wahrung der Achtung vor den Bundesverpflichtungen gegenüber einem vertragsbrüchigen Bundesmitgliede zur Verfügung zu stellen hat, das zum Kriege schreitet (Art. 16, 2); 10) beim Ausschluss eines Bundesmitgliedes aus dem Bunde (Art. 16, 4); 11) bei der Beilegung von Streitfragen mit einem Nichtmitglied des Bundes oder zwischen Nichtmitgliedern (Art. 17, 1–4); 12) bei der Aufsicht über die Ausübung der Mandate (Art. 22, 7); 13) bei der Zustimmung dazu, dass das Sekretariat des Bundes

alle Unterlagen sammle und Unterstützung in allen durch Übereinkommen geregelten Angelegenheiten von internationalem Interesse gewähre (Art. 24, 2); 14) bei der Bestimmung über die Einschliessung der Ausgaben der dem Bunde untergeordneten Stellen oder Ausschüsse in die Ausgaben des Sekretariats (Art. 24, 3).

Es besteht aber auch eine konkurrierende Befugnis des Rates und der Bundesversammlung 1) im Empfang von Mitteilungen von Seiten eines Bundesmitglieds betreffend Umstände, die auf die internationalen Beziehungen einwirken und den Frieden und das gute Einvernehmen zwischen den Nationen stören können (Art. 11, 2), 2) in der Schlichtung internationaler Streitfragen, wobei sich jedoch die Bundesversammlung mit der Angelegenheit nur beschäftigt, wenn der Rat oder eine der Parteien diese vor die Bundesversammlung bringt (Art. 15, 9 u. 10); und 3) in der Entscheidung über den Grad der Machtbefugnisse, der Überwachung und der Verwaltung der Mandatarmacht, wobei der Rat diese Entscheidung nur in dem Falle übernimmt, wenn die Bundesversammlung es zu tun unterlassen hat (Art. 22, 8).

Die Befugnisse der beiden leitenden Bundesorgane sind nicht durch die Satzung erschöpft; andere Regeln enthalten weitere Zuständigkeitshinweise die Bundesversammlung, wie auch den Bundesrat betreffend. So steht der Bundesversammlung die entscheidende Beschlussfassung über das Budget des Völkerbundes zu (lt. Règlement concernant la gestion des finances de la S. d. N., art. 17); so sind die Richter des ständigen internationalen Gerichtshofes durch die Bundesversammlung und den Rat zu wählen (Statut des ständigen intern. Gerichtshofes, Art. 4); so setzt der Rat die Bedingungen fest, unter welchen der ständige internationale Gerichtshof den Nichtmitgliedern zur Verfügung steht (daselbst, Art. 35); so erstattet der Rat der Bundesversammlung alljährlich einen Bericht über seine Arbeit seit ihrer letzten Tagung (Règlement intérieur de l'Assemblée de la S. d. N., art. 4) u. s. w., u. s. w. Es liegt nicht im Rahmen dieser Abhandlung, alle einzelnen Befugnisse der Völkerbundsorgane zu verfolgen, sondern es soll bloss eine allgemeine Darstellung der Tätigkeit des Völkerbundes entworfen werden, soweit dieselbe aus den Bestimmun-

gen der Völkerbundssatzung hervorgeht, um so die rechtliche Bedeutung des Völkerbundes richtig zu erfassen¹⁾).

Die Verteilung der Angelegenheiten des Völkerbundes, soweit die Satzung eine solche zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat vornimmt, zeigt, dass die erstere vorzugsweise die Aufgabe hat, für die Ausbildung und die Aufrechterhaltung, d. h. für die konstitutionellen Angelegenheiten der Völkerbundsorganisation zu sorgen, der Rat sich hingegen mit der Verwirklichung der Zwecke des Bundes, d. h. mit der internationalen Politik zu befassen hat. Das, was Schücking²⁾ über die Funktion des Völkerbundes — als internationales Clearing-house wirksam zu sein — schreibt, bezieht sich eben auf die Tätigkeit des Völkerbundsrates.

Als drittes Organ des Völkerbundes ist durch die Satzung das ständige Sekretariat eingesetzt. Es steht unter der Leitung des Generalsekretärs, der von Rechts wegen Generalsekretär der Bundesversammlung und des Rates ist, also ein Bindeglied zwischen beiden sein soll. Zum Sekretariat gehören ausserdem Sekretäre und sonstiges erforderliches Personal; sie werden alle durch den Generalsekretär mit Zustimmung des Rates ernannt.

Lt. Völkerbundssatzung muss das Sekretariat die Tätigkeit der Bundesversammlung und des Rates unterstützen. Daher sind seine Aufgaben sehr mannigfaltige und werden von Jahr zu Jahr umfangreicher. Das Sekretariat soll in gewisser Hinsicht die Administration des Völkerbundes darstellen, die mit den Ministerien einer geordneten Regierung

1) Auch die Friedensverträge nach dem Weltkriege und verschiedene andere internationale Abmachungen legen dem Völkerbund und seinen Organen sehr viele Aufgaben und Verpflichtungen auf, so dass die Tätigkeit des Völkerbundes in ihren Einzelheiten weit aus dem Rahmen der in der Völkerbundssatzung vorgesehenen Befugnisse heraustritt. Schücking und Wehberg (o. c.), die sich bis ins einzelne hinein mit dieser Frage beschäftigen, zählen z. B. über 80 Aufgaben des Völkerbundsrates auf, die diesem zustehen, die Rechte und Verpflichtungen, die ihm aus der Völkerbundssatzung erwachsen, nicht mitgerechnet (S. 315 ff.).

2) Le développement du Pacte de la Société des Nations (Recueil 1927, t. V, p. 355).

verglichen werden könnte¹⁾. Schücking und Wehberg²⁾ sagen, dass das Sekretariat nicht nur als eine Zentralstelle für die Verbindung und Zusammenarbeit aller Organe des Bundes, sondern auch gewissermassen als deren ständiger Berater gedacht ist. Dem Generalsekretär persönlich werden durch die Satzung gewisse Befugnisse eingeräumt, die diesem Organ eine selbständige Aktivität gewähren: 1) er beruft unverzüglich den Rat auf Antrag irgend eines Bundesmitgliedes, wenn Krieg oder Kriegsgefahr vorhanden ist (Art. 11, 1), und 2) er veranlasst alles Nötige zu erschöpfender Untersuchung und Prüfung einer Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, wenn eine der Parteien ihn davon benachrichtigt (Art. 15, 1)³⁾.

Ausser dem Sekretariat im engeren Sinn, d. h. einem geschäftsführenden Organ des Völkerbundes, gehören zu den vorbereitenden und ratgebenden Organen noch zwei ständige Kommissionen, die durch die Satzung eingesetzt sind: 1) der Ausschuss für die dem Rate zu erteilenden Gutachten über Heeres-, Flotten- und Luftschiffahrtsfragen (Art. 9). kurz die Rüstungskommission genannt, und 2) der Ausschuss zur Annahme und Prüfung der Jahresberichte der Mandatare

1) Vgl. Les fins et l'organisation de la S. d. N., Genève 1929 (publié par le Secrétariat de la S. d. N.), p. 30. Eine interessante Charakteristik der Tätigkeit des Sekretariats geben hier auch die SS. 32 und 33. Besonders wird die Sorgfalt unterstrichen, mit der der Nachrichtendienst organisiert ist, um die öffentliche Meinung in allen Ländern kennen zu lernen, wie auch um dieselbe zu informieren. Im allgemeinen sind die Aufgaben des Sekretariats dieselben, wie sie die Staatsbeamten zu erfüllen haben. „Il (le Secrétariat) prépare l'ordre du jour de toutes les réunions et conférences, il exécute les décisions prises et assure la liaison permanente entre les États. Le Secrétariat constitue dans la Société des Nations l'élément de stabilité nécessaire à toute œuvre de longue durée. Il est en quelque sorte sa mémoire et, au milieu des changements fréquents qui surviennent parmi les délégués siégeant au Conseil, à l'Assemblée et dans les diverses commissions, il assure la continuité de la politique suivie.“

2) o. c., S. 356. Es können hier auch die zwei Aufsätze in „Les origines . . .“ von Rask-Ørstedfonden und Munch, t. II genannt werden: 1) Krabbe, L.: Le secrétariat général de la S. d. N. et son activité (pp. 264—282) und 2) Cummings, H. R.: The technical organisations of the League (pp. 283—289).

3) Schücking und Wehberg (o. c., S. 357 ff.) zählen 32 An-
gelegenheiten auf, die dem Generalsekretär obliegen, wobei diese Liste kei-
neswegs als erschöpfend anzusehen sei.

und zur Abgabe von Gutachten darüber an den Rat (Art. 22, 9), kurz als Mandatskommission bezeichnet. Damit wären diejenigen Hilfsorgane genannt, die schon bei der Ausarbeitung der Völkerbundssatzung als notwendig erkannt worden sind¹⁾.

1) Nach der Errichtung des Völkerbundes ist das Sekretariat dem inneren Aufbau nach bedeutend ausgebildet worden. Es teilt sich in 11 Sektionen (nach Schücking-Wehberg, o. c., S. 364, in 12 Abteilungen), von welchen jede für entsprechende besondere Ausschüsse oder Organisationen, deren Zahl unbestimmt ist, als Sekretariat dient. Die Entstehung dieser Hilfsorgane bedeutet einen wichtigen Schritt vorwärts in der Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit. Einige von ihnen sind ständig und dienen einer dauernden Tätigkeit des Völkerbundes; andere entstehen nur zur Befriedigung vorübergehender Bedürfnisse und verschwinden mit denselben. Man unterscheidet zwischen technischen Organisationen und beratenden Kommissionen für sehr verschiedene Zwecke, die aus der Existenz des Völkerbundes erwachsen. Diese Organisationen selbst können ihrerseits wieder einen höchst verzweigten Aufbau erhalten, wie z. B. die Verkehrs- und Durchfuhrorganisation, die gegen fünfzehn Komitees und Kommissionen als Unterorgane besitzt; das beweist, wie die Tätigkeit des Völkerbundes auch die Einzelheiten in jeder Frage berücksichtigen will und so über eine besondere technische Kompetenz, wo es nötig ist, verfügen kann. (Hierüber findet sich eine übersichtliche offiziöse Darstellung in *Les fins et l'organisation de la S. d. N.*, p. 30 et suiv.) Über die Zahl und Anpassungsfähigkeit der Organe des Völkerbundes schreibt der gegenwärtige Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond, folgendes: „Le lecteur de cet annuaire, s'il n'est pas habitué à suivre de près les comptes-rendus de la Société des Nations, sera sans doute surpris du nombre et de la variété des organes qui fonctionnent ou qui ont fonctionné sous ses auspices. Il en retirera l'impression d'une institution douée d'une vitalité remarquable, prête en tout temps à traiter, par l'intermédiaire de ses organismes permanents, la plupart des problèmes que posent les relations internationales, ou capable, en suivant des méthodes connues avant elle, mais susceptibles de variations presque infinies, de s'occuper en même temps de problèmes qui ne rentrent pas dans le cadre de ses organismes permanents“ (*Annuaire de la S. d. N.*, 1927, avant-propos).

Das Personal des Sekretariats wird grundsätzlich so zusammengesetzt, dass in ihm nach Möglichkeit viele Nationen vertreten sind; keine Nation oder Nationengruppe darf hier ein Monopol zur Stellung des Personals für diese internationale Einrichtung innehaben. Der Vertreter Englands, Lord Balfour, hat dem Völkerbundsrat einen Bericht über die Zusammensetzung des Personals des Sekretariats vorgelegt: „Ich betone das Wort „international“,“ sagt Lord Balfour, „denn die Mitglieder des Sekretariats, wenn sie einmal ernannt sind, stehen nicht im Dienst ihres Herkunftslandes, sondern werden zeitweilig und ausschliesslich Beamte des Völkerbundes; ihre Befugnisse sind nicht national, sondern international“ (*Journal off. de*

II. Die internationale Organisation der Arbeit.

Die Völkerbundssatzung richtet die Arbeitsorganisation nicht direkt ein. Dennoch formuliert Artikel 23 (a) der Satzung als eine der besonderen Aufgaben des Völkerbundes die Schaffung und Aufrechterhaltung von angemessenen und menschlichen Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder. So ist die ideelle Grundlage der internationalen Arbeitsorganisation in der Völkerbundssatzung doch zu finden; somit gehört diese Organisation ihren Zwecken nach in den Bereich des Völkerbundes im weiteren Sinne.

Die positiv-rechtliche Regelung der internationalen Arbeitsorganisation ist im XIII. Teil des Friedensvertrages von Versailles (und anderer Friedensverträge nach dem Weltkriege) gegeben. Formell ist also diese Organisation durch denselben völkerrechtlichen Akt geregelt, in welchem sich auch die Satzung des Völkerbundes befindet. Da die letztere die Einleitung des Friedensvertrages bildet, in welcher die Rechtsgrundlagen der neuen internationalen Ordnung bestimmt werden, so wäre der XIII. Teil desselben Vertrages eine partielle Anwendung dieser Grundlagen. Nach der Präambel dieses Teiles ist die internationale Organisation der Arbeit entstanden, weil der Weltfrieden, als Ziel des Völkerbundes, nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann. Diese Organisation erscheint also im Bestande des Völkerbundes als eine solche des sozialen

la S. d. N., I, 4, p. 137). In betreff derselben Frage schreibt *Krabbe* sehr richtig, dass das Personal so viel wie möglich in einer gerechten Proportion aus den verschiedenen Staaten, die Bundesmitglieder sind, geworben werden sollte, wobei natürlich der Notwendigkeit, dass die Beamten genügend kompetent sind, Rechnung getragen werden muss (Le Secrétariat Général de la S. d. N. in „Les origines . . .“ par *Rask-Ørsted* *fon* *et Munch*, t. II, p. 269). Die Mitglieder der technischen und beratenden Organe sind Delegierte, die als Experten durch den Völkerbundsrat geladen werden und durch grosse Sachkenntnis bekannt sind. In diesen Organen sind zuweilen auch Staaten vertreten, die dem Völkerbunde sogar feindlich gesinnt sind, wie die Sowjetrepublik, welche sich dennoch an den Arbeiten der Gesundheitsorganisation beteiligt (vgl. *L'Année de la Société des Nations*, 1927—1928). Die Zusammensetzung des Sekretariats soll dennoch nicht zu allgemeiner Zufriedenheit ausgefallen sein.

Friedens, als die soziale Organisation der internationalen Gemeinschaft.

Worin äussert sich die soziale Gerechtigkeit? In der Schaffung solcher Arbeitsbedingungen, die dem körperlichen, sittlichen und geistigen Wohlergehen der Lohnarbeiter entsprechen (XIII. Teil, Art. 427). Erreicht werden kann das nur durch eine internationale Organisation, denn die Nichtannahme einer wirklich menschlichen Arbeitsordnung durch irgendeine Regierung würde die Bemühungen der anderen Nationen, die auf die Verbesserung des Loses der Arbeiter in ihrem eigenen Lande bedacht sind, hemmen (daselbst, Präambel). Der Artikel 427 (daselbst) formuliert gewisse allgemeine Grundsätze, die der internationalen Arbeitsorganisation als Richtschnur bei der Regelung der Lage der Lohnarbeiter in der ganzen Welt dienen sollen; sie bilden die sog. Magna Charta der Lohnarbeiter, oder, wie Mahaim¹⁾ sie nennt, die „Charte de Travail“. Dadurch hat die Arbeitsorganisation einen besonderen, für sich abgeschlossenen Ring von Aufgaben zuerteilt bekommen, die wohl in der allumfassenden Idee des Weltfriedens, als eines neuen Zustandes der Menschheit, aufgehen, aber doch von den rein politischen Zielen des Völkerbundes absehen, und darum von ihnen getrennt werden können.

Also einerseits begründet die Spezifizierung der internationalen Zwecke die Einsetzung der autonomen internationalen Organisation der Arbeit, andererseits aber benötigt der Inbegriff dieser speziellen Zwecke in dem weiteren Zweck der allgemeinen ständigen internationalen Rechtsorganisation — des Völkerbundes — die Einreihung der Arbeitsorganisation unter die ständigen Einrichtungen des letzteren.

Man trifft hier, ähnlich wie im Völkerbunde, drei Organe: die allgemeine Konferenz oder Hauptversammlung²⁾, den Verwaltungsrat und das internationale Arbeitsamt.

Die Konferenz setzt sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammen, wobei jeder Staat vier Vertreter hat. Von

1) L'organisation permanente du travail (im Recueil des cours 1924, t. III, p. 83).

2) So genannt in der amtlichen deutschen Übersetzung (s. oben S. 76, Anm. 2).

diesen sind nur zwei direkt Regierungsvertreter; die übrigen zwei sind Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, je einer für die betreffende Gruppe eines Mitgliedstaates, die aber von den resp. Regierungen im Einverständnis mit den massgebenden Berufsverbänden der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer des betreffenden Landes ernannt werden. Diese letztere Art der Vertretung wird so peinlich genau eingehalten, dass wenn irgendeine Regierung ihren Vertreter nur für eine der beiden Gruppen ernannt hat, dieser zwar an den Beratungen der Konferenz teilnehmen kann, aber kein Stimmrecht hat. Die Absicht ist ersichtlich: den Arbeitgeber- wie den Arbeitnehmergruppen eine ganz gleiche zahlenmässige Vertretung in der Konferenz zu sichern. So hat man hier eine Vertretung der Regierungen und zweier Interessengruppen geschaffen, und die Tätigkeit dieser Einrichtung soll also eine Mitwirkung der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer der verschiedenen, wenn nicht aller, Staaten der Welt darstellen. Jeder Vertreter hat das Recht, unabhängig, für sich selbst, über alle der Konferenz unterbreiteten Fragen abzustimmen. Dank diesem Umstande wird den Verhandlungen der Konferenz noch mehr jener Charakter verliehen, welcher den Leiter des internationalen Arbeitsamtes¹⁾ zum Ausruf veranlasste: „*Dès le jour où les travailleurs de tous les pays, à quelque classe qu'ils appartiennent, ont eu la faculté d'exposer devant une Assemblée internationale, à côté des Gouvernements ou même en opposition avec eux, leurs revendications particulières, et de suggérer des solutions, n'est-il pas évident qu'un principe nouveau d'action est apparu dans la vie des peuples, et que la vieille utopie du Parlement social universel a pu ainsi, d'une certaine manière, être reliée à la réalité!*“

Auf dem Gebiete der Arbeit entstehen gewöhnlich Zwistigkeiten zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern, seltener nur zwischen Staaten, und so zeigen die Vertreter auf den Konferenzen die Tendenz sich nicht nach Nationalitäten, sondern nach sozialen Klassen zu gruppieren: die Arbeitgeber bilden einen Block und demgegenüber die Arbeitnehmer einen

1) Thomas, A.: L'organisation internationale du travail (in „Les origines . . .“ par Rask - Ørstedfonden — Munch, t. II, p. 332).

anderen, die Vertreter der Regierungen aber müssen die Rolle eines ausgleichenden Zentrums übernehmen¹⁾.

Der Verwaltungsrat der internationalen Arbeitsorganisation setzt sich in demselben Verhältnis aus den Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen: zwölf Personen als Vertreter der Regierungen, sechs Vertreter der Arbeitgeber und sechs Vertreter der Arbeitnehmer. Wie im Völkerbundsrat, gibt es hier keine gleiche Vertretung der Staaten. Man unterscheidet hier zwischen Staaten, denen die grösste industrielle Bedeutung zukommt, und anderen Staaten, die eine solche Bedeutung nicht besitzen: acht Staaten ersten Ranges haben im Verwaltungsrat für die Regierungsvertreter jeder einen ständigen Sitz, die vier übrigen Regierungsvertreter werden von vier anderen Staaten ernannt, die dazu durch die Regierungsvertreter, die an der Konferenz beteiligt sind, gewählt werden; diese vier Sitze sind nicht ständig und werden nur auf je drei Jahre besetzt. Die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer werden von den entsprechenden Gruppen gesondert gewählt, und zwar ebenfalls auf drei Jahre. Diese Sitze sind also nicht ständig und nicht für gewisse Staaten bestimmt, wohl aber eher den beiden internationalen Interessengruppen als Ganzes zuerteilt: hier kommt auch wieder die soziale Auffassung von der internationalen Gegenüberstellung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerklasse scharf zum Ausdruck.

Dem Verwaltungsrat ist die Leitung des internationalen Arbeitsamts unterstellt. An seiner Spitze steht ein Leiter oder Direktor, welcher durch den Verwaltungsrat ernannt wird, von ihm Anweisung empfängt und für die Erfüllung seiner Aufgaben ihm gegenüber verantwortlich ist. Der Direktor versieht

1) S. Les fins et l'organisation de la S. d. N., 1929, p. 67. — Die Vertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, welche für die internationale Arbeitskonferenz geschaffen worden ist, wird auch in ihrer prinzipiellen Bedeutung hervorgehoben, weil sie eine Klassenvertretung und nicht eine territoriale Vertretung sei, ein Umstand, der der parlamentarischen Vertretung der einzelnen Länder gewöhnlich nicht eigen ist. Die Grundsätze, welche die Vertretung in den internationalen Arbeitskonferenzen festlegen, können grossen Einfluss auf das Verfassungssystem der Einzelnationen erhalten (s. Transactions of the Grotius Society, 1920, vol. V: Miss Sophy Sanger: The international Labour organisation of the League of Nations, pp. 149—150).

zugleich das Amt des Sekretärs der Konferenz. Das Personal des Arbeitsamts wird von seinem Leiter ernannt und grundsätzlich aus allen Ländern, die Mitglieder der Arbeitsorganisation sind, geworben ¹⁾.

Das internationale Arbeitsamt hat die Befugnis, die Mitwirkung des Generalsekretärs des Völkerbundes in allen Fragen in Anspruch zu nehmen, bei denen mitzuwirken er in der Lage ist (Friedensvertrag v. Versailles, Art. 398).

Endlich können die Ministerien der Mitgliedstaaten, zu deren Zuständigkeit die Arbeitsfragen gehören, mit dem Leiter des Arbeitsamtes durch Vermittelung ihres Regierungsvertreters beim Verwaltungsrat des internationalen Arbeitsamts, oder in Ermangelung eines solchen Vertreters durch Vermittelung eines anderen dazu geeigneten, von der beteiligten Regierung

1) Das Arbeitsamt ist in Abteilungen (divisions) geteilt, deren es gegenwärtig vier gibt: 1) die diplomatische, 2) die der Beziehungen und der Auskünfte, 3) die wissenschaftliche oder die der Forschung und 4) die der allgemeinen Organisation. Jede Abteilung zerfällt in Unterabteilungen (sections oder services), deren Zahl schwankt; so hat z. B. die wissenschaftliche Abteilung vier Unterabteilungen, die diplomatische — fünf u. s. w. (Les fins et l'organisation . . . , p. 72). Natürlich ist die Zahl der Abteilungen und Unterabteilungen veränderlich, aber schon gegenwärtig ist das Arbeitsamt eine vielseitig ausgebildete internationale Behörde, deren Tätigkeitsfeld sich auf fast alle Länder der Erde erstreckt. Um mit den amtlichen und beruflichen Einrichtungen, sowie mit der Tagespresse der bedeutendsten Industrieländer in ständiger Verbindung zu sein, hat das Arbeitsamt seine nationalen Korrespondenzbureaux in London, Paris, Berlin, Rom, Washington, Tokio und Delhi (Les fins . . . , Tableau synoptique), sowie regelmässige Korrespondenten in Brüssel, Warschau, Prag, Madrid, Wien und Budapest (Thomas, A.: L'organisation internationale du travail in „Les origines . . .“, p. 339). Durch die Einrichtung solcher lokaler Amtsstellen und Vertrauenspersonen unterscheidet sich das internationale Arbeitsamt von dem Sekretariat des Völkerbundes; das Arbeitsamt will an Ort und Stelle mit den wirtschaftlichen Faktoren der Einzelländer in Berührung kommen, „die Bande zwischen der internationalen Arbeitsorganisation und dem praktischen Leben enger ziehen“, nur muss diese lokale Nachrichtenorganisation vollständig ausgebildet werden, so dass sich in allen Mitgliedstaaten die genannten Amtsstellen oder Vertrauenspersonen finden.

Mit der Arbeitsorganisation sind zahlreiche Hilfsorganisationen verbunden, die teils ständig, teils zeitweilig sind: Kommissionen und Komitees. Ihre Zahl soll gegenwärtig 13 ständige und eine unbestimmte Zahl nicht-ständiger betragen, welche letztere nach Bedarf gebildet werden (Les fins et l'organisation . . . , Tableau synoptique).

damit beauftragten Beamten, unmittelbaren Geschäftsverkehr unterhalten (daselbst, Art. 397).

Welches ist die Befugnis der internationalen Arbeitsorganisation? Sie ist berufen, an der Verwirklichung des in der Einleitung des XIII. Teils der Friedensverträge aufgezzeichneten Planes zu arbeiten (Art. 387). Dieser Plan ist nichts Abgeschlossenes: es werden zwar eine Anzahl von Massnahmen aufgezählt, doch können auch noch andere getroffen werden, wenn solche zur Verbesserung der gegenwärtigen unbefriedigenden Lage der Arbeiterschaft nötig sein sollten. Der Arbeitsorganisation liegt dabei die Aufgabe ob, eine internationale Regelung der Arbeitsbedingungen durchzuführen, für welche die nationalen Regelungen, soweit dieselben schon existieren, keine rechtlichen Schranken bedeuten dürfen. Denn der XIII. Teil der Friedensverträge hat die Abschaffung von Arbeitsbedingungen, die mit Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, und die Verbesserung des Loses der Arbeiter in dieser Hinsicht zu einem internationalen Rechtsproblem gemacht, das seiner Allgemeinheit wegen gar nicht durch eine nationale Gesetzgebung gelöst werden kann. Jede nationale Gesetzgebung bildet nur ein Bruchstück in der Regelung der Arbeitsfrage, auch wenn sich hier der Gesetzgeber durch die Prinzipien des XIII. Teiles hat leiten lassen; so muss die nationale Gesetzgebung als mangelhaft, ja sogar gewissermassen als überflüssig, vor einer allgemeinen internationalen Regelung des Problems zurücktreten. Ohne Zweifel wird auf solche Weise ein weites Feld für rechtliche Regelung vom nationalen Gesetzgeber auf eine internationale Organisation übertragen, und manche Autoren erblicken darin eine nie dagewesene Beschränkung der nationalen Souveränität¹⁾. Doch bezeugt die Regelung der Arbeitsfrage im internationalen Umfang vielmehr gerade die Erkenntnis, dass der Einzelstaat mit nationalen Massnahmen hier irgend etwas zu erreichen nicht imstande ist, und darum eine internationale Organisation, anstatt des Staates, in dieser Angelegenheit tätig sein muss. Das Aufrollen der Souveränitätsfrage beweist, dass man die rechtliche Lage missversteht. Die Souveränität besagt,

1) Z. B. Courtin, R.: *L'organisation permanente du travail et son action*, Paris 1923, p. 162 et suiv.

dass der Staat vor allem berechtigt ist etwas zu tun. Wenn daher der Staat die Arbeitsfrage zu regeln imstande wäre, so würde die Tätigkeit der internationalen Arbeitsorganisation als gegen die Souveränität des Staates gerichtet erscheinen. Aber gerade die Unfähigkeit des Staates in dieser Hinsicht ist die Voraussetzung für eine internationale Regelung, und so stellt das Verhältnis des Staates zu dieser Regelung eigentlich keine Souveränitätsfrage dar, denn offenbar ist der Staat auch nicht souverän das zu regeln, was er überhaupt nicht regeln kann. Die Souveränität setzt immer die Fähigkeit, etwas tun zu können, voraus; ohne eine solche Fähigkeit kann von Souveränität keine Rede sein, denn es ist klar, dass die Souveränität zugleich mit der Berechtigung auch die Befähigung etwas, allen anderen vorweg, zu tun zur Grundlage hat; absurd wäre es die Souveränität so zu verstehen, dass man die eigene Unfähigkeit damit gegen die Fähigkeit anderer decken könnte. Es würde aber eine unhaltbare rechtliche Lage geschaffen werden, wenn der Staat seine Souveränität als Hindernis einer internationalen Regelung der Arbeitsfrage vorschieben wollte, obgleich die Notwendigkeit dieser Regelung allgemein anerkannt worden ist. Wenn eine nationale Gesetzgebung sich gegenüber der internationalen Regelung konkurrierend geltend machen könnte, so würde die internationale Arbeitsorganisation jegliche Existenzberechtigung verlieren, weil sie dann keine Notwendigkeit in der internationalen Gemeinschaft darstellen würde. Betrachtet man sie hier als Notwendigkeit, so muss sie auch als einzige kompetente Organisation zur Regelung der Arbeit gelten.

So bietet die internationale Organisation der Arbeit ein hervorragendes Beispiel dafür, wie ein internationales Interesse erkannt wird und zu rechtlicher Regelung drängt, um verwirklicht zu werden; der Einzelstaat muss diesem Interesse Rechnung tragen, indem er dessen internationale rechtliche Regelung zulässt, auch weil der Staat keine Berechtigung hat anerkannte Interessen ungeregelt zu lassen.

Es ist die Frage gestellt worden, ob jegliche Arbeit als Gegenstand der internationalen Regelung betrachtet werden kann? Diese Frage rief in den ersten Jahren der Arbeitsorganisation sehr lebhaftige Meinungsverschiedenheiten hervor. Ein beratendes Gutachten des ständigen internationalen Ge-

richtshofes, das in der Sitzung vom 12. August 1922¹⁾ in betreff der in der Landarbeit Beschäftigten erteilt wurde, besagt, dass aller Art Lohnarbeit der Kompetenz der internationalen Arbeitsorganisation unterstehe. In einem späteren Gutachten²⁾ hat der Gerichtshof die Kompetenz dieser Organisation noch mehr bekräftigt, indem er die Konferenz der Arbeitsorganisation für befugt erklärte zu entscheiden, ob und in welchem Masse es nötig und angebracht erscheint, in eine vorgeschlagene Konvention Anordnungen einzuschalten, die deren vollständige Ausführung sichern sollen.

Merkwürdig ist das Verfahren in der Arbeitsorganisation zur Ausarbeitung von Arbeitskonventionen; es kann als Prototyp einer internationalen Rechtssetzung zur allgemeinen Regelung der Verhältnisse im internationalen Umfang dienen. Das Rechtsproblem, welches hier gelöst wird, liegt darin, wie die rechtliche Unabhängigkeit der Staaten mit der Rechtsnotwendigkeit der Rezeption der internationalen Normierung durch das nationale Recht in Einklang gebracht werden kann. Den Ausweg hat man auf die Weise gefunden, dass die internationale Organisation, autorisiert, ohne eine vorherige Einwilligung von Seiten der Staaten in jedem besonderen Falle einholen zu müssen, mit der rechtlichen Regelung der Arbeitsfrage sich befasst, aber den Staaten doch das Recht belässt, ihre endgültige Zustimmung nachträglich zu geben. So ist das vermieden worden, was die Entwürfe der Arbeitsorganisationen enthielten — die volle Ersetzung der staatlichen Autorität in der Arbeitsfrage durch die internationale Organisation. Der Leiter des internationalen Arbeitsamts³⁾ schreibt darüber treffend, dass der Friedensvertrag gar nicht beabsichtigt hätte die Autorität der internationalen Arbeitsorganisation derjenigen ihrer Mitglieder zu substituieren, sondern dass er sie kombiniere, und zwar in der Weise, dass der Fortschritt und die Einheit der sozialen Gesetzgebung begünstigt würden. Das Werk der Gerechtigkeit und des

1) Recueil des avis consultatifs, Série B, No. 2.

2) Dasselbst, Série B, No. 13, p. 23 (Compétence de l'organisation internationale du travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron).

3) Thomas, A.: o. c., p. 335.

Friedens, dem der Völkerbund sich widmet, kann nicht auf das Zwangsprinzip gegründet werden; eine solche Methode würde dem Ideal selbst, das man erreichen will, widersprechen. Hier ist am notwendigsten, dass moralische Gründe und eine klare Auffassung vom eigenen Interesse die Staaten bestimmen, sich der Aufgabe der internationalen Organisationen anzuschließen. Für die Zukunft des internationalen Friedens ist es viel sicherer, Überzeugung zu schaffen, als Befehle zu erteilen.

Im folgenden sei eine kurze Zusammenfassung dieses neuartigen internationalen Verfahrens gegeben.

Von der Arbeitskonferenz sagt man, dass sie die gesetzgebende Gewalt in der Arbeitsorganisation verwirkliche. Es ist eine zahlreiche Versammlung, die die Fragen erörtert und nach den Debatten abstimmt, wobei sie nach den Grundsätzen parlamentarischer Geschäftsordnung verfährt. Bei der Abstimmung gilt als Regel die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder, wenn nicht durch die Geschäftsordnung speziell eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben ist; die Abstimmung ist aber unwirksam, wenn die Zahl der abgegebenen Stimmen geringer ist, als die Hälfte der an der Tagung teilnehmenden Vertreter (XIII. Teil, Art. 403).

Die Anträge, welche die Konferenz annimmt, treten in zwei Formen auf: 1) als Vorschlag, der den Mitgliedstaaten zur Prüfung vorzulegen ist, damit er in der Form eines Landesgesetzes oder anderswie zur Ausführung gelange, oder 2) als Entwurf zu einem durch die Mitgliedstaaten zu ratifizierenden internationalen Übereinkommen (oder einer Konvention). In beiden Fällen hat die Versammlung mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit der anwesenden Vertreter in der Endabstimmung zu beschliessen (Art. 405). So sieht man, dass in dieser internationalen Versammlung vom Prinzip der Einstimmigkeit vollständig Abstand genommen ist.

Diese Abstimmungen haben rechtlich für die Mitgliedstaaten noch keine bindende Kraft; doch bleiben sie auch nicht ohne Rechtsfolgen für die Staaten. Nach dem Wortlaut des Friedensvertrages ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, spätestens ein Jahr nach Schluss der Tagung der Konferenz (in besonderen Umständen nicht später als in 18 Monaten), den Vorschlag oder den Entwurf der zuständigen Stelle oder den

zuständigen Stellen zu unterbreiten, damit er zum Gesetz erhoben oder eine anderweitige Massnahme getroffen werden könne¹⁾. Wenn es sich um einen Vorschlag handelt, so haben die Mitgliedstaaten den Generalsekretär des Völkerbundes von den getroffenen Massregeln in Kenntnis zu setzen. Im Falle eines Entwurfs zu einem Übereinkommen hat der Mitgliedstaat, der die Zustimmung der zuständigen Stelle oder Stellen erhält, die förmliche Ratifikation des Übereinkommens dem Generalsekretär mitzuteilen und die erforderlichen Massregeln zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens zu treffen. Doch wenn von Seiten eines Mitgliedstaates ein Vorschlag keine gesetzgeberischen oder anderen Massregeln zur Folge hat, die ihm Geltung verschaffen können, oder ein Entwurf zu einem Übereinkommen nicht die Zustimmung der dafür zuständigen Stellen erhält, so hat dieser Mitgliedstaat keine weitere rechtliche Verpflichtung (Art. 405).

Jedes ratifizierte Übereinkommen wird vom Generalsekretär des Völkerbundes registriert, wobei es nur die Mitgliedstaaten, von denen es ratifiziert worden ist, verpflichtet (Art. 406).

Wenn ein Entwurf bei der endgültigen GesamtAbstimmung nicht die $\frac{2}{3}$ Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt, so steht es den Mitgliedern frei, falls sie dieses wünschen, ein Sonderübereinkommen gleichen Inhalts zu schliessen (Art. 407).

1) Damit ist ein noch nicht dagewesener Modus des Abschlusses von internationalen Übereinkommen eingeführt. Deshalb haben die Kanzleien der Aussenministerien diesen nicht ohne weiteres akzeptieren wollen. So haben der französische und der belgische Aussenminister Bedenken gehabt den Kammern die Washingtoner Konventionen vorzulegen; die französische Regierung jedoch hat sich nachmals den Standpunkt zu eigen gemacht, dass die Ratifikation der Arbeitskonventionen eine besondere Art von Ratifikation sei, gewissermassen ein einseitiger Akt, durch den ein Staat sich verpflichtet, in bezug auf die Gegenstände, welche den Inhalt eines Entwurfs zu einem Übereinkommen ausmachen, der eventuellen Ausführung der Massnahmen, die im XIII. Teil des Friedensvertrages von Versailles vorgesehen sind, sich zu unterwerfen. — M a h a i m, E.: *L'organisation permanente du travail* im *Recueil des cours* 1924, t. III, p. 140 et suiv.; derselbe: *Les conventions internationales du travail* in *Revue de dr. intern. et lég. comp.* 1929, pp. 699—734; auch C o u r t i n, R.: *L'organisation permanente du travail et son action*, Paris 1923, p. 137 et suiv.

Endlich ist ein jedes Mitglied verpflichtet, dem internationalen Arbeitsamt einen jährlichen Bericht über seine Massnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen es beigetreten ist, vorzulegen; der Verwaltungsrat des Arbeitsamts bestimmt die Form dieser Berichte, welche die von ihm geforderten Einzelheiten enthalten müssen. Der Direktor des Arbeitsamts legt der nächstfolgenden Tagung der Konferenz einen zusammenfassenden Auszug aus diesen Berichten vor (Art. 408)¹⁾.

Neu ist auch das Garantieverfahren, welches bezweckt, dass die Mitgliedstaaten den Verpflichtungen, die jedem Staat aus der

1) Die Regelung der internationalen Arbeitsorganisation steht vor demselben Rechtsbedürfnis, wovon schon oben in betreff des Völkerbundes im allgemeinen geschrieben worden ist, dass nämlich die politische Lage in den einzelnen Staaten grosse rechtliche Schwierigkeiten für die genaue Beobachtung der Bestimmungen des XIII. Teiles der Friedensverträge bietet. Abgesehen von dem Recht der Mitgliedstaaten die Entwürfe der Arbeitskonventionen nicht zu ratifizieren, wenn auch auf der Konferenz die Vertreter dieses Staates ihnen zugestimmt haben, hat der XIII. Teil zu Gunsten der Bundesstaaten eine weitere Vereinfachung und Abschwächung der Zustimmungsbedingungen aufgenommen: die Regierung eines Bundesstaates, dessen Befugnis zum Beitritt zu einem Arbeitsabkommen bestimmten Beschränkungen unterliegt, hat das Recht, den Entwurf eines Übereinkommens, der unter diese Beschränkungen fällt, als einfachen Vorschlag zu betrachten, demgemäss dann auch die Bestimmungen über Vorschläge zur Anwendung gelangen (XIII. Teil, Art. 405, s). — Nicht ohne Interesse ist es, hier zu vermerken, dass die Vereinigten Staaten von Nordamerika gerade einen höchst markanten Fall von verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten für die Ratifizierung der Konventionsentwürfe der Arbeitsorganisation bieten würden, wenn die grosse nordamerikanische Republik der internationalen Arbeitsorganisation beitreten sollte. Der Kongress der Vereinigten Staaten hat verfassungsgemäss kein Recht von den gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten zu fordern, dass sie gleiche Bills zur Regulierung der Arbeitsbedingungen einführen. Bisher sind hier in betreff der Arbeit allgemeine Regeln durch die Bundesregierung indirekt eingeführt worden; so hat man z. B., um die Arbeit von Kindern unter 14 Jahren im ganzen Bundesgebiet zu verbieten, diesbezüglich kein Gesetz erlassen können, sondern die Bundesregierung führte besondere Prohibitivsteuern ein, mit denen Unternehmungen, die solche Kinderarbeit benutzen, besteuert werden. Die neue internationale Organisation der Arbeit hat somit die verschiedenen Staaten der Welt untereinander enger verbunden, als in dieser Hinsicht die Teilstaaten der nordamerikanischen Union miteinander verbunden sind (s. Miss S o p h y S a n g e r: *The international labour organisation of the League of Nations*, in den *Transactions of the Grotius Society*, London 1920, vol. V, p. 147).

internationalen Regelung der Arbeitsbedingungen erwachsen, auch wirklich nachkommen. Jeder Mitgliedstaat muss diese Verpflichtungen erfüllen, widrigenfalls er einen Rechtsbruch übt, was andere berechtigt, gegen ihn als nichtpflichtgetreuen Mitgliedstaat eine Beschwerde¹⁾ zu erheben, die verschiedene Folgen haben kann.

Geht die Beschwerde von einem Berufsverband der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber aus, der sich mit ihr an das internationale Arbeitsamt wendet, weil irgendein Mitgliedstaat nicht in befriedigender Weise ein von ihm angenommenes Übereinkommen ausgeführt habe, so kann der Verwaltungsrat des Arbeitsamts diese Beschwerde der betreffenden Regierung übermitteln mit dem Ersuchen, sich zur Sache zu äussern (Art. 409). Wenn von dieser Regierung keine Erklärung eingeht oder der Verwaltungsrat die eingegangene Erklärung für unzureichend hält, so hat der Verwaltungsrat das Recht, die eingegangene Beschwerde und gegebenenfalls die abgegebene Erklärung zu veröffentlichen (Art. 410).

Wird die Beschwerde beim internationalen Arbeitsamt von einem Mitgliedstaat oder einem Vertreter, der Mitglied der Konferenz ist, gegen einen Mitgliedstaat vorgebracht, so kann der Verwaltungsrat diese Beschwerde der Regierung, gegen welche sie sich richtet, übermitteln und dieselbe um eine Erklärung ersuchen. Der Verwaltungsrat kann in diesem Fall aber auch, ohne der betreffenden Regierung von der Beschwerde Kenntnis zu geben, oder wenn die Erklärung unbefriedigend ausfällt, die Bildung eines Untersuchungsausschusses herbeiführen, dem es obliegt, die Frage zu prüfen und darüber zu berichten. Dasselbe Verfahren kann der Verwaltungsrat von Amts wegen auch von sich aus einschlagen. Die Regierung, gegen welche ein Beschwerdeverfahren im obigen Sinn eingeleitet ist, hat das Recht, einen Vertreter

1) Der französische Text des Friedensvertrages von Versailles unterscheidet „réclamation“ und „plainte“; die deutsche amtliche Übersetzung gebraucht zur Übersetzung beider das Wort „Beschwerde“. Es wird hier an der amtlichen deutschen Terminologie festgehalten, umso mehr als in dieser Abhandlung nur der Geschäftsgang der Beschwerde berücksichtigt ist.

zur Teilnahme an den betreffenden Beratungen des Verwaltungsrates zu ernennen (Art. 411).

Der Untersuchungsausschuss wird auf Antrag des Verwaltungsrats des Arbeitsamts durch den Generalsekretär des Völkerbundes bestimmt; die Glieder dieses Ausschusses dürfen nicht zu einem der unmittelbar an der Beschwerde beteiligten Mitgliedstaaten gehören (Art. 412). Jeder Mitgliedstaat aber, gleichviel ob er unmittelbar an der Beschwerde beteiligt ist oder nicht, muss dem Untersuchungsausschuss alle Unterlagen zur Verfügung stellen, die er zu dem Beschwerdepunkt besitzt (Art. 413). Der Untersuchungsausschuss prüft die Beschwerde eingehend und teilt in seinem Bericht alles mit, was er festgestellt hat, sowie seine Vorschläge zur Befriedigung der beschwerdeführenden Regierungen; es können im Bericht auch die wirtschaftlichen Strafmassnahmen bezeichnet werden, die der Regierung gegenüber, gegen welche die Beschwerde gerichtet ist, angebracht wären und deren Anwendung durch die übrigen Regierungen gerechtfertigt erschiene (Art. 414). Der Generalsekretär des Völkerbundes teilt diesen Bericht jeder an dem Streitfall beteiligten Regierung mit und veranlasst seine Veröffentlichung. Die beteiligten Regierungen ihrerseits müssen dem Generalsekretär binnen eines Monats mitteilen, ob sie die in dem Ausschussbericht enthaltenen Vorschläge annehmen oder nicht. Im Falle, dass eine Regierung diese Vorschläge nicht annimmt, kann sie den Streitfall dem ständigen internationalen Gerichtshof unterbreiten (Art. 415).

So kann zuletzt, als drittes, das gerichtliche Verfahren vor dem Gerichtshof aufgenommen werden. Die Anträge oder Vorschläge des Untersuchungsausschusses können vom Gerichtshof bestätigt, abgeändert oder aufgehoben werden; er hat aber auch gegebenenfalls die wirtschaftlichen Strafmassnahmen zu bezeichnen, die er gegenüber einer schuldigen Regierung für angebracht und gerechtfertigt hält. Ausser der Beschwerde über Nichterfüllung eines getroffenen Übereinkommens, kann auch das Nichtergreifen von Massnahmen durch eine Regierung bezüglich eines Vorschlages oder eines Entwurfs zu einem Übereinkommen die anderen Mitgliedstaaten berechtigen, den ständigen internationalen Gerichtshof anzurufen. Gegen die Entscheidung des Gerichtshofes

gibt es kein Rechtsmittel, da diese Entscheidungen definitiv sind (Art. 416, 417 u. 418).

Richtet sich irgendein Mitgliedstaat in der vorgeschriebenen Zeit nicht nach den in dem Berichte des Untersuchungsausschusses oder in der Entscheidung des ständigen internationalen Gerichtshofes etwa enthaltenen Vorschlägen, so darf jeder andere Mitgliedstaat ihm gegenüber die wirtschaftlichen Strafmassnahmen ergreifen, die der Bericht des Ausschusses oder die Entscheidung des Gerichtshofes in diesem Fall für zulässig erklärt hat (Art. 419). Die schuldige Regierung aber ihrerseits ist jederzeit berechtigt, den Verwaltungsrat des Arbeitsamts davon in Kenntnis zu setzen, dass sie diejenigen Massregeln, die vom Untersuchungsausschuss oder vom Gerichtshof für notwendig erachtet worden sind, getroffen habe, und auch den Verwaltungsrat zu ersuchen, durch einen neuen Untersuchungsausschuss ihre Angaben nachprüfen zu lassen. Fällt die Nachprüfung zu Gunsten der schuldigen Regierung aus, so wird dem Verlauf der wirtschaftlichen Strafmassnahmen Einhalt geboten (Art. 420).

Die internationale Arbeitsorganisation ist in betreff der Ausführung ihrer Arbeitsregelungen ganz auf den guten Willen der Mitgliedstaaten angewiesen: die Staaten erscheinen gewissermassen als Exekutivorgane zur Verwirklichung dieser Regelung. Und so hat im Garantieverfahren der internationalen Regelung der Arbeit das Problem der effektiven Ausübung ihrer Verpflichtungen durch die Staaten die grösste Bedeutung. Darum ist die allererste Anforderung an den Staat die, dass er eine klare Stellung zu den Vorschlägen und Entwürfen der Arbeitsorganisation einnehme. Eine negative Stellung hat für den Staat keine rechtlichen Folgen, weil er in seinem Entschluss rechtlich frei geblieben ist; die Untätigkeit dagegen, das Nichtergreifen von entsprechenden Massnahmen durch den Staat berechtigt die anderen Mitgliedstaaten zum gerichtlichen Verfahren gegen den säumigen Staat. Der schwerste Fall ist das Nichterfüllen von Verpflichtungen, der Rechtsbruch von Seiten eines Staates; das Recht dagegen zu reagieren haben die Interessenten: private — die Berufsverbände, und amtliche — die Mitgliedstaaten, — man könnte sagen: die wirtschaftlich oder politisch Beteiligten. Die Feststellung der Sachlage erfolgt auf dem Verwaltungswege durch Unter-

suchungsausschüsse oder vermittelt eines Gerichtsverfahrens. Nachdem die Tatsachen festgestellt sind, werden dem säumigen oder schuldigen Staat gegenüber, als koerzitive Rechtsmittel, der Appell an die öffentliche Meinung und wirtschaftliche Strafmassnahmen angewandt. Wenn die internationale Arbeitsorganisation selbst an die öffentliche Meinung appellieren kann, so sind die wirtschaftlichen Massnahmen doch nur durch die beteiligten Staaten auszuüben. Diese Massnahmen sind eigentlich keine Strafmassnahmen, weil sie keine Sühne darstellen, sondern vielmehr ein Zwangsmittel, um den schuldigen Staat zu veranlassen, seinen Verpflichtungen nachzukommen; sobald das geschehen ist, müssen auch die koerzitiven Massnahmen aufhören. Die Arbeitsorganisation schaltet folglich beim internationalen Zwang die militärischen Massnahmen als Rechtsmittel vollkommen aus, und steht insofern dem Friedensideal des Völkerbundes näher, als die Satzung desselben, die die Anwendung von kriegerischen Mitteln rechtlich noch zulässt.

Es sei hier noch vermerkt, dass die rechtliche Zusammengehörigkeit zwischen dem Völkerbund und der Arbeitsorganisation durch das Abänderungsverfahren der Bestimmungen des XIII. Teiles der Friedensverträge unterstrichen wird. Die Abänderungen werden von der Konferenz mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wie die Anträge im allgemeinen, angenommen, doch rechtswirksam sind sie nur, wenn sie von $\frac{3}{4}$ der Mitgliedstaaten und von allen den Staaten, deren Vertreter den Rat des Völkerbundes bilden, ratifiziert worden sind (Art 422). So ist die fernere Entwicklung der Arbeitsorganisation rechtlich abhängig von den leitenden Völkerbundsmitgliedern, in erster Reihe von den Grossmächten, wie es der Völkerbund selbst ist.

III. Der ständige internationale Gerichtshof.

Die dritte Verzweigung der internationalen Organisation, die im Völkerbund im weiteren Sinn verwirklicht ist, bildet die Justizorganisation, die gegenwärtig im ständigen internationalen Gerichtshof verkörpert ist.

Die Errichtung dieses Gerichtshofes hat im internationalen Leben zum erstenmal eine reguläre Rechtsprechung ermöglicht, um alle Streitigkeiten in den internationalen Beziehungen der Staaten durch Rechtsmittel schlichten zu können. Sehr richtig sagte Sir Ernest Pollock¹⁾: die Tatsache, dass der Gerichtshof tätig ist, sei ein Kennzeichen dessen, dass das Recht die Grundlage unserer Zivilisation ist. Auch in den internationalen Beziehungen wird für die Vorherrschaft des Rechts vorausgesetzt, dass es sich mittels Rechtsprechung zur Geltung bringt. Selbsthilfe der Staaten, auch um sich Recht zu schaffen, führt nur zu Machtherrschaft, denn ausschlaggebend ist hier die Stärke des Staates, der sich im Recht zu befinden glaubt. Diese Erkenntnis hat wohl bestimmend darauf eingewirkt, dass die Einrichtung des ständigen internationalen Gerichtshofes schon in der Völkerbundssatzung vorgesehen ist: der Artikel 14 der Satzung macht es dem Völkerbundsrat zur Aufgabe, einen Plan des ständigen internationalen Gerichtshofes auszuarbeiten — so erscheint der letztere als ein integrierender Bestandteil der Völkerbundsorganisation selbst.

Der Rat hat sich auch mit dieser Aufgabe eiligst zu tun gemacht, so dass schon die erste Bundesversammlung sich mit dem vom Rat vorgelegten Projekte des Gerichtshofes befassen konnte und auch das Statut des Gerichtshofes in endgültiger Fassung am 13. Dezember 1920 annahm. Nachdem eine genügende Zahl von Ratifikationen eingelaufen war, wurden im September 1921 die Richter gewählt. Der Gerichtshof konstituierte sich im Januar 1922, worauf er sein Reglement auszuarbeiten begann, welches in endgültiger Gestalt am 24. März 1922 angenommen wurde.

So ist die Organisation und das Verfahren des Gerichtshofes nicht in der Völkerbundssatzung festgelegt, sondern erst nachträglich eine Satzung des Bundes selbst geworden, insoweit die Zusammensetzung und die Befugnisse des Gerichtshofes in Betracht kommen, und eine innere Regelung des Gerichtshofes, was das Verfahren und den Geschäftsgang im Gericht näher anbetrifft.

1) In der ersten Sitzung des ständigen internationalen Gerichtshofes am 15. Juni 1922 (Publications de la Cour permanente de justice internationale, série C, No. 1, p. 42).

Hier muss noch auf eine formale Seite hingewiesen werden. Das Statut des Gerichtshofes ist zwar durch eine Resolution der Bundesversammlung gutgeheissen, doch hat man sich in diesem Fall nicht damit begnügen wollen, dass, wie das sonst üblich ist, die Bundesmitglieder den Beschluss direkt ratifizierten, um ihm Rechtskraft zu verleihen. Auf solche Weise wäre der Beitritt zur Gerichtsorganisation des Völkerbundes rechtlich nur den Bundesmitgliedern ermöglicht worden; um an den Vorteilen der Gerichtsorganisation teilzuhaben, müsste für einen Staat die Mitgliedschaft im Völkerbunde Voraussetzung sein. Um trotzdem denjenigen Staaten, die nicht Mitglieder des Bundes sind, einen direkten Beitritt zur Gerichtsorganisation rechtlich zu ermöglichen, ist zur formalen Grundlage dieses Beitritts die Unterzeichnung eines besonderen, dem Statut beigefügten Protokolls über die Anerkennung der Satzung des ständigen internationalen Gerichtshofes und die Annahme der Rechtsprechung desselben laut Normen und Bedingungen des Statuts gemacht¹⁾ worden. Das Protokoll bleibt für die Unterzeichnung durch diejenigen Staaten offen, die im Anhang der Völkerbundssatzung aufgezählt sind.

Dieser ergänzende formale Umstand hat in der Theorie von den Beziehungen des Gerichtshofes zu dem Völkerbunde zweierlei Art Auffassungen zur Folge gehabt. So schreibt Politis²⁾, dass der Gerichtshof als Organ des Völkerbundes geschaffen ist, weshalb er im Prinzip nur den Bundesmitgliedern offen stehen sollte. Kraus³⁾ dagegen unterscheidet den Völkerbund von der „association judiciaire“, welche diejenigen Staaten bilden, die das Statut des internationalen Gerichts-

1) Ray (Commentaire, 1930, p. 437) schreibt, dass das Protokoll dem Statut hinzugefügt worden ist, um der Bestimmung des Art. 14 der Völkerbundssatzung, dass der Rat den Entwurf über die Gerichtsorganisation den Bundesmitgliedern unterbreite, nachzukommen: es wurde darum beschlossen, dass die Bundesversammlung den Entwurf des Statuts gutheisse (approuver) und ihn in der Form eines Protokolls den Bundesmitgliedern zur Genehmigung (pour approbation) unterbreite. Der Bericht in dieser Angelegenheit erklärt aber ausdrücklich, dass ein derartiges Verfahren kein Präzedenzfall für andere Beschlüsse der Bundesversammlung darstellen soll.

2) La justice internationale, 1924, 2^e éd., p. 166.

3) Kraus, H.: La cour permanente de justice internationale et les États-Unis d'Amérique (in Revue de droit intern. et de lég. comp. 1926, 3^e sér., t. VII, pp. 281—320).

hofes unterzeichnet haben; beide Gemeinschaften sind rechtlich voneinander vollkommen unabhängig, denn jede hat ihre eigene verfassungsmässige Grundlage: für den Völkerbund ist es die Satzung, für die „association judiciaire“ — das Statut des ständigen internationalen Gerichtshofes. Diese Auffassung hebt besonders diejenigen Rechtsmomente hervor, welche dem Gerichtshof eine gewisse formelle Selbständigkeit gegenüber dem Völkerbund verleihen; doch gibt es auch rechtliche Bande, die den Gerichtshof mit dem letzteren eng verbinden, worauf unten näher eingegangen werden soll.

Ferner wird eine andere Frage erörtert: ob der internationale Gerichtshof ein Schiedsgericht, oder ein Gericht schlechthin darstelle. Die Schiedsgerichtsbarkeit in internationalen Angelegenheiten ist eine alte Einrichtung, die schon der antiken Welt bekannt war¹⁾. Vor dem Weltkriege war die Errichtung des Haager Schiedsgerichts ein grosser Schritt weiter in der Befestigung der internationalen Rechtsordnung. Mit der Einsetzung des ständigen internationalen Gerichtshofes will man in der Theorie einen Unterschied zwischen der Rechtsnatur seiner Befugnisse und derjenigen der bisherigen Schiedsgerichte machen. Kaufmann²⁾ schreibt, dass dieser Unterschied lediglich aus der Stellung der Richter abgeleitet wird. In dieser Hinsicht ist die Lage tatsächlich in beiden Einrichtungen verschieden. Von dem Haager Schiedsgericht sagt Hatschek³⁾, dass es eine Liste von Namen und kein Organ der Staatengemeinschaft sei; der Gerichtshof ist aber ein ständiges Gerichtsorgan im Bestande der Völkerbundsorganisation. Die Zusammensetzung des Schiedsgerichts hängt von der Wahl der Parteien ab; der Gerichtshof ist aber ein von den Parteien unabhängiges Tribunal u. s. w. Bei aller Verschiedenheit ist dennoch den beiden internationalen Gerichten gemeinsam, dass sie nur fakultative Justiz auszuüben befugt sind, und daher will Kaufmann⁴⁾ in den Be-

1) Vgl. Raeder, A.: *L'arbitrage international chez les Hellènes*, Kristiania 1912; Lammassch, H.: *Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche*, Kristiania 1913.

2) Kaufmann, P.: *Die Fortbildung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit seit dem Weltkriege besonders durch den Locarno-Pakt*, Leipzig 1927.

3) *Völkerrecht*, 1923, S. 276.

4) o. c., S. 3.

fugnissen des ständigen Gerichtshofes auch nur Schiedsgerichtsbarkeit sehen. Auch die Völkerbundssatzung in ihrem ursprünglichen Text verpflichtete die Bundesmitglieder, allerdings etwas vag, ihre Streitfragen in erster Linie der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten, wobei es offen blieb, welches Schiedsgericht anzugehen wäre. Nach den Abänderungen der Satzung im Jahre 1924 ist schon der ständige internationale Gerichtshof genau genannt. Zugleich aber unterscheidet der neue Text zwischen dem schiedsrichterlichen Verfahren und der gerichtlichen Regelung einer Angelegenheit, was anzunehmen berechtigt, dass die Völkerbundssatzung jetzt die Schiedsgerichtsbarkeit von der Gerichtsbarkeit schlechthin auch in internationaler Rechtsprechung unterscheidet. Die erstere wäre Aufgabe des Haager Schiedsgerichts oder anderer *ad hoc* zusammengesetzter Schiedsgerichte, die zweite aber die des ständigen Gerichtshofes. Darum lässt das Statut des Gerichtshofes das Haager Schiedsgericht und andere Schiedsgerichte für besondere Zwecke neben dem internationalen Gerichtshof weiterbestehen (Artikel 1 des Statuts). Nyholm¹⁾ schreibt aber im Jahre 1924 in betreff des Haager Schiedsgerichts, dass nach dem Frieden keine Streitfragen vor dieses Gericht gebracht worden sind, wohl aber eine bedeutende Angelegenheit zwischen den Vereinigten Staaten von Nordamerika und Norwegen durch Schiedsrichter, die nicht aus der Haager Liste gewählt worden sind, geschlichtet worden ist; daher meint Nyholm, dass in Zukunft die Rolle des Haager Schiedsgerichts wohl an Bedeutung abnehmen werde. Politis²⁾ dagegen will den beiden Gerichten jedem eine besondere Rolle einräumen. Die neue, durch den Völkerbund eingeführte Gerichtsbarkeit ersetzt nicht die frühere des Schiedsgerichts: sie verdoppelt und vervollständigt die letztere. Die eigentlichen Rechtsstreitigkeiten seien dem neuen Gerichtshof vorbehalten, während Streitfragen politischen oder gemischten Charakters (d. h. zu gleicher Zeit politischen und rechtlichen Inhalts) dem Kompetenzbereich des älteren Schiedsgerichts vorbehalten bleiben. Dieser Standpunkt rechnet sehr genau mit der aktuellen Lage des

1) La cour permanente de justice internationale (in „Les origines . . .“ par Rask-Ørstedfonden et Munch, 1924, t. II, S. 244).

2) o. c., pp. 177 et 178.

Völkerbundes, der noch nicht seinen universellen Charakter gefunden hat. Die internationale Gemeinschaft der Gegenwart hat so manches aus der Vorkriegszeit beibehalten: Einrichtungen wie Standpunkte, die weiterleben, soweit die Beziehungen zwischen den Staaten traditionell weitergeführt werden, und solange die Methoden hier immer die alten bleiben, ist auch das Rechtsleben in der internationalen Gemeinschaft mit älteren Formen verbunden. Der Völkerbund hat zwar eine neue Gedankenrichtung ausgelöst, doch wegen der Halbheit des Völkerbundes selbst stossen die neuen Rechtsanschauungen an ältere Beziehungen, die sie nicht regeln können, aber auf die sie einwirken sollen, damit diese Beziehungen mit der Zeit hingefällig würden und verschwänden. Gelangt der Völkerbund einmal zu vollkommener Entfaltung, wird er zur Rechtsorganisation der internationalen Gemeinschaft ohne Ausnahme, so lässt sich kein triftiger Rechtsgrund dafür anführen, warum ausserhalb des Völkerbundes stehende Schiedsgerichte über Streitfragen zwischen Staaten befinden sollten, wenn ein vom Völkerbund eingesetzter Gerichtshof dazu bestimmt ist. Zudem wird der Unterschied zwischen politischen und Rechtsfragen in der Rechtswissenschaft nicht mehr mit derselben Schärfe hervorgehoben, wie es in der Theorie vor dem Weltkrieg geschah¹⁾. Auch die interna-

1) Die wohlbekannte theoretische Kontroverse, ob es überhaupt Streitfragen zwischen Staaten gäbe, die nicht Rechtscharakter hätten, folglich durch richterliches Verfahren nicht gelöst werden könnten, ist in der Literatur immer wieder erörtert worden. Schon Schlieff (Der Friede in Europa, eine völkerrechtlich-politische Studie, 1892) hat den Grundsatz aufgestellt, dass alle Streitfragen Gerichten unterbreitet werden sollten, denn ein völkerrechtliches Prozessverfahren für Bagatellsachen ist ein bedauerlicher Irrtum. Erkennt man einmal an, dass die Rechtsidee auch die internationalen Beziehungen zu durchdringen berufen ist, so erscheint es als der offenbarste Widersinn, grundsätzlich nur nebensächliche oder verhältnismässig nebensächliche Dinge der rechtlichen Entscheidung vorzubehalten. Der russische Völkerrechtsgelehrte v. Martens schrieb seinerzeit von drei Phasen, die das Schiedsgericht in der christlichen und zivilisierten Welt durchlaufen müsse: die erste Phase, wo dem Schiedsgericht bloss Fragen von reinem Rechtscharakter unterbreitet werden, die zweite, wo von den politischen Konflikten die Rechtsfragen abgesondert werden, um sie dem Schiedsgericht zu übergeben, und die letzte, dritte Phase, wo alle Konflikte zwischen Nationen, ob politische oder rechtliche, durch Schiedsgericht entschieden werden (s. in der Vorrede zu J a c o b s o n : Le premier grand procès

tionale Nachkriegspraxis kennt zwischen Staaten Schiedsverträge, wo kein Unterschied zwischen den Streitigkeiten gemacht wird, sondern sämtliche Konflikte, welcher Art sie auch seien, der Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen werden¹⁾: als

international à la cour de la Haye, 1904). Nach dem Weltkriege hat das Institut de droit international die Frage in seiner Tagung des Jahres 1922 behandelt. Das Problem stand auf der Tagesordnung unter dem Titel La classification des conflits comportant un règlement judiciaire, und Berichterstatter waren Ph. Marshall Brown und N. Politis. Es wurde hier darauf hingewiesen, dass alle Konflikte, welches auch ihr Ursprung und Charakter wäre, einer gerichtlichen Entscheidung unterbreitet werden könnten, denn es gebe kein Kriterium, um zwischen den Konflikten einen Unterschied zu machen. Die politischen Konflikte lassen sich gar nicht definieren. Wenn auch für politische Konflikte solche gehalten werden, die die Unabhängigkeit, die vitalen Interessen und die nationale Ehre der Parteien berühren, so sind dennoch die Vorbehalte unbestimmt und beweisen nur, dass der Begriff „ein politischer Konflikt“ wesentlich relativ ist, da er von Zeit und Raum abhängt und durch den Fortschritt in der Legalität wie auch durch die Natur der Beziehungen der betreffenden Staaten bedingt wird. Das Eigentümliche der politischen Konflikte liegt eben darin, dass hier eine Situation geschaffen wird, die weder legal noch illegal ist; sie ist dem Recht entrückt, weil es sich hier eben um ein Gebiet handelt, wo die Vorstellung von Rechten und Pflichten des Staates noch nicht durchgedrungen ist: so steht es mit dem Problem der Immigration der Völker; mit den grossen politischen Bestrebungen der Nationen, wie die Monroedoktrin, mit den Rüstungen, mit dem Entstehen und dem Untergang von Staaten, mit der Anerkennung neuer Regierungen, und im allgemeinen mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten . . . Wenn gewisse Konflikte ausserhalb der Rechtssphäre bleiben, so ist der Hauptgrund dafür der, dass die Staaten gegenwärtig nicht geneigt sind Richter anzuerkennen, wenn ihre Interessen mit dem Gemeininteresse im Widerspruch stehen. Das Misstrauen der Staaten gegenüber der Rechtsprechung hängt von der Befürchtung ab, in einem gegebenen Augenblick sich hinsichtlich gewisser Punkte, die man vertragsmässig nicht aufgeben kann, gebunden zu wissen (Annuaire 1922, p. 23 et suiv.).

1) Vor dem Weltkriege, noch auf den Friedenskonferenzen im Haag, war man der Ansicht, dass prinzipiell nur solche Streitigkeiten dem Schiedsgericht unterbreitet werden könnten, welche weder die Ehre noch die wesentlichen Interessen der Staaten berührten (die sog. Klausel). Nach einer Aufstellung Wehberg's waren von 99 Schiedsverträgen der Vorkriegszeit nur 5 ohne jede Klausel abgeschlossen. Nach dem Weltkriege hält Kaufmann es für bewiesen, dass man allgemein von den Klauseln abgekommen ist, sie für überlebt hält . . . Lebensinteressen, Ehre und alle die wichtigsten Güter eines Staates sind viel weniger durch die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, als durch einen Krieg gefährdet (o. c., S. 16). Dem mag die Bemerkung Robert R. Wilson's beigefügt werden, dass: in any case

Muster dient der Schiedsvertrag, der am 20. September 1924 zwischen Italien und der Schweiz geschlossen wurde. In solchen Verträgen wird der ständige internationale Gerichtshof als Gerichtsstelle bevorzugt¹⁾.

Die Entwicklung scheint also dahin zu gehen, dass für die internationalen Differenzen ein regelmässiges Gerichtsverfahren sich einbürgert. Das ist ermöglicht durch die Änderung der Auffassung von der Rolle des Gerichts in der internationalen Gemeinschaft. Solange die Selbsthilfe bei Differenzen zwischen den Staaten ein Rechtsprinzip der Staatengemeinschaft ist, kann von einem Gericht im eigentlichen Sinne keine Rede sein, denn die Aufgabe des Gerichts ist es, Recht zu sprechen, d. h. zu konstatieren, was im gegebenen konkreten Fall objektiv Rechtens ist: somit ist die wesentliche Voraussetzung für das Gericht Unparteilichkeit, die ebensowohl in der Zusammensetzung als auch im Verfahren des Gerichts garantiert sein soll. Die Selbsthilfe ist rein subjektiv und darum ihrer Natur nach das direkte Gegenteil des Gerichts; und so trifft es sich, dass auch die Schiedsgerichtsbarkeit, von den Staaten ausgenützt, nicht immer ihren eigentlichen Charakter wahrt, d. h. Urteile fällt, sondern in die Bahnen der Vermittlung, der Aussöhnung abgeleitet, wenn es für die Parteien vorteilhaft ist²⁾. Vom Standpunkt der praktischen Politik aus kann das nützlich sein, doch für die Rechtsentwicklung hat es keine Bedeutung. Erst seitdem die Erkenntnis aufgenommen ist, dass auch in der internationalen Gemeinschaft Recht vor Gewalt gehen soll, hat die Schiedsgerichtsbarkeit schnelle Fortschritte gemacht, bis man nach dem Weltkriege

if there is to be further general progress toward a practical system of obligatory arbitration, it seems inevitable, that it shall be related to the League or to some other international agency able to supply an adequate substitute for the old formulae protecting national honour and vital interests (Reservation clauses in agreements for obligatory arbitration: American Journal of Int. Law 1929, pp. 68—93).

1) Kaufmann, P., o. c., S. 70.

2) Eine zusammenfassende Darstellung der Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit in allgemeinen Zügen bis zu den Haager Konferenzen bietet die Einleitung des *Recueil des arbitrages internationaux*, par A. de Lapradelle et N. Politis, Paris 1905, t. I.

den ständigen internationalen Gerichtshof errichtete¹⁾. Damit ist die Entwicklung nicht abgeschlossen: sie muss in der Richtung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit weiter-

1) Es wäre hier daran zu erinnern, dass den Vereinigten Staaten von Nordamerika (wie den amerikanischen Staaten im allgemeinen) viel Verdienst in der Entwicklung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit im allgemeinen und in der Propagierung der Idee eines internationalen Gerichtshofes im besonderen zukommt. Lapradelle u. Politis (Recueil des arbitrages . . . , 1905, t. I, Introduction, p. XXX) schreiben ausdrücklich, dass die Vereinigten Staaten mit dem Jay-Vertrag vom Jahre 1794 die Entwicklung der modernen Schiedsgerichtsbarkeit eingeleitet haben. Auf der zweiten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907 brachten die Vertreter der Vereinigten Staaten eine Vorlage zu einem ständigen internationalen Gerichtshof ein, die wohl beraten wurde, aber zu keinem positiven Beschluss der Konferenz führte. Doch auch nach dem Fehlschlagen im Haag haben amerikanische Staatsmänner und Rechtsgelehrte, wie Elihu Root, James Brown Scott und Manley O. Hudson — um nur einige Namen zu nennen — die Idee des internationalen Gerichtshofes immer hoch gestellt. In den Wilson'schen Völkerbundsentwürfen ist zwar von einem ständigen internationalen Gerichtshof nicht die Rede (Schücking u. Wehberg, o. c., S. 556); doch J. B. Moore (International Law and some current illusions, N. Y. 1924, p. 101) berichtet, dass während der Pariser Friedensverhandlungen im Jahre 1919, als der Text der Völkerbundssatzung beraten wurde, ein Telegramm durch die Bar Association of the City of New York abgesandt worden sei mit der Empfehlung, eine Bestimmung über den ständigen internationalen Gerichtshof in die Satzung aufzunehmen. Moore fügt hinzu: „whether the insertion of a provision on that subject was or was not due to this telegram I am unable to say, but the statement has repeatedly been made that it was after the receipt of the telegram that the provision looking to the creation of such a court was inserted“. Ob sich hinter dieser Erzählung ein wirklicher ursächlicher Zusammenhang der Begebenheiten verbirgt, bleibe natürlich dahingestellt, doch durch diese Beleuchtung würde der Einschluss des Artikels 14 in die Völkerbundssatzung, der eigentlich mit den nächsten anderen Artikeln der Satzung in keinem direkten logischen Zusammenhang steht, auch ein Verdienst der amerikanischen Juristen sein. Die Ausarbeitung des Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofes in der vom Völkerbundsrat eingesetzten Juristenkommission geschah unter Mitwirkung von Elihu Root und J. B. Scott, und die Lösung der vielleicht schwierigsten Aufgabe, welche die Ausarbeitung des Projektes stellte, nämlich die Zusammensetzung und Wahl der Richter des Weltgerichts, ist eben durch Elihu Root gegeben worden, mit dem zusammen Lord Phillimore einen Wahlmodus ausgearbeitet hat, der auch angenommen wurde (s. Transactions of the Grofius Society, London 1921, vol. VI: Scheme for the permanent court of international justice by Lord Phillimore, p. 90). Wenn die Vereinigten Staaten trotzdem jahrelang von der Organisation des ständigen internationalen Gerichtshofes sich amt-

gehen, die auch in der Völkerbundssatzung nicht verwirklicht worden ist¹⁾). Durch den ständigen Gerichtshof erhält aber die internationale Rechtsprechung einen von den Parteien vollkommen unabhängigen Charakter; wird sie zudem einmal für alle Staaten obligatorisch, so besäße man eine internationale Justiz, die der nationalen gleich wäre. Wenn das Verhältnis des Einzelstaates zu der internationalen Rechtsorganisation dem Ursprunge nach auch ein anderes bleibt, als das des Staatsbürgers zum Staate, so liegt darin kein rechtliches Hindernis dagegen, dass in der internationalen Rechtsordnung ein Weltgericht, mit der Autorität einer unabhängigen rechtsprechenden Instanz, sich herausbilde. Neben dieser Gerichtsstanz käme den *ad hoc* eingesetzten Schiedsgerichten nur eine zufällige Bedeutung zu; auch die Aussicht, dass diese letzteren sich mit politischen Streitfragen befassen würden, entspricht nicht der Entwicklung, die das internationale Recht nach dem Weltkriege genommen hat: zeigt sich doch eine allgemeine Tendenz solche Angelegenheiten durch Sonderverträge zu lösen, und überhaupt Fragen, denen man keinen scharfen Rechtscharakter geben will, speziellen Vergleichskommissionen zur Schlichtung zu übergeben. Diese Verträge schliessen die *ad hoc* eingesetzten Schiedsgerichte nicht aus, aber durch die Verträge werden die Vergleichskommissionen auf den ersten Plan gerückt und das Schiedsgericht als mit dem ständigen internationalen Gerichtshof alternativ bezeichnet²⁾).

lich ferngehalten haben, so muss das als falsche Situation betrachtet werden, die auf den Beobachter den Eindruck machen musste, als ob hier der amerikanische Rechtsgedanke sich selbst verneinen wollte. Jetzt, seit dem 9. Dezember 1929, mit der Unterzeichnung des Protokolls über das Statut des Gerichtshofes von seiten der Vereinigten Staaten, ist diese Lage aufgehoben. (Der amerikanische Senat hat übrigens bis jetzt — Anfang 1931 — seine Ratifikation dennoch nicht gegeben.)

1) So schreibt P. Kaufmann, o. c., SS. 9 u. 10. Die Schiedsgerichtsbarkeit bedeutet hier überhaupt die internationale Rechtsprechung im Unterschiede von der Gerichtsbarkeit als nationaler Rechtsprechung. Das positive Recht der Nachkriegszeit lt. den internationalen Vertragstexten macht aber zwischen dem schiedsrichterlichen und dem richterlichen Verfahren einen Unterschied, wobei das letztere dem ständigen Gerichtshof zugewiesen wird.

2) Als Beispiel mögen hier die Locarno-Verträge aus dem Jahre 1925 genannt werden. Übrigens schreibt Ray (Commentaire, 1930, p. 439), dass der Gerichtshof sich in den letzten Jahren von der reinen Justiz abwende, um sich der Schiedsgerichtsbarkeit zu nähern.

Die Ausbildung der internationalen Justiz bewegt sich aber in ihrem weiteren Umfange in einer neuen Richtung, was als Zeichen dafür angesehen werden kann, dass die internationale Gemeinschaft über die Staatengemeinschaft hinausragt. Nicht nur Streitigkeiten zwischen Staaten bilden den Gegenstand der internationalen Rechtsprechung, sondern auch in privaten Streitigkeiten gewinnt die internationale Schiedsgerichtsbarkeit mehr und mehr an Boden, so dass schon von der Notwendigkeit der Schaffung internationaler Zivilgerichtsinstanzen geschrieben wird¹⁾. Diese Tendenz ist ein neuer Beweis dafür, dass nicht nur die amtliche Welt der internationalen Beziehungen einer Rechtsordnung bedarf, sondern auch nichtamtliche Beziehungen schon zu einer allgemeinen internationalen Rechtsordnung drängen.

Das Bedürfnis nach einer internationalen Justiz bedeutet das Anwachsen der internationalen Gesinnung in der modernen Gesellschaft, aber zugleich weist es auch darauf hin, dass die internationale Rechtsordnung eine gewisse Einheitlichkeit verwirklichen soll, damit die kontinentalen, regionalen und drgl. Divergenzen in dieser Rechtsordnung nicht die Oberhand gewinnen, was letzten Endes auch den sich bildenden internationalen Geist vernichten könnte. Der Völkerbund, als Ausdruck der internationalen Rechtsordnung, verdankt seine Entstehung einer bestimmten internationalen politischen Lage und ist, der gegenwärtigen Zusammensetzung nach, nur eine Entwicklungsphase zur Verwirklichung eines Völkerbundes, wie er es seiner Idee und seinen Zwecken nach sein soll. Die Völkerbundsorganisation entwickelt sich nicht gleichmässig, sondern wächst stückweise aus ihren verschiedenen Teilen empor; die Beziehungen und Formen, welche diese Entwicklung hervor-

1) Darüber Th i e m e, H. W.: Die Fortbildung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit seit dem Weltkrieg, Leipzig 1927, S. 2. Hier sei die Ansicht S i m o n s über die Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit in Zivilsachen angeführt: „Wie rechtshistorisch die Gerichtsbarkeit in Zivilsachen vielfach auf primitive Formen der vereinbarten Selbstunterwerfung des freien Bürgers unter die Entscheidung eines Arbiters zurückzuführen ist, wie sich die eigentlich völkerrechtliche Gerichtsbarkeit aus dem Schiedsverfahren entwickelt, so muss auch die immer allgemeinere Einführung handelsrechtlicher vereinbarter Schiedsgerichte schliesslich mit der Schaffung staatlich anerkannter internationaler Zivilgerichtsinstanzen enden“.

bringt, haben nicht alle die gleiche Bedeutung für die Rechtsauffassung von der Völkerbundsorganisation, und am wenigsten soll man den allgemeinen Rechtsinhalt dieser Organisation bei der rechtlichen Bewertung der vorübergehenden momentanen Situationen aus dem Auge lassen; denn sonst werden Rechtsauffassungen aufgerollt, die für die zukünftige Ausbildung der internationalen Rechtsorganisation, wie sie sich im Völkerbund verkörpert, eine Gefahr darstellen. Hierzu muss die oben angeführte Ansicht gezählt werden, nach welcher der Völkerbund und der ständige internationale Gerichtshof zwei rechtlich voneinander vollkommen unabhängige Organisationen wären, deren jede von einer besonderen Staatenassoziation gebildet würde.

Diese Auffassung will die gegenwärtige formale Lage, in welcher die Gerichtsorganisation sich wegen des Protokolls über den Beitritt befindet, für die normale Rechtslage erklären, von welcher aus die Beziehungen zwischen dem Völkerbund und dem ständigen internationalen Gerichtshof zu verstehen seien.

Und doch kann die Trennung der beiden Einrichtungen nur eine scheinbare sein, denn ebenso wie alle Staaten in den Völkerbund eintreten sollen, so sollen sie auch alle das Protokoll über die Gerichtsorganisation unterzeichnen; folglich ist das Endziel eine vollständige Verschmelzung beider Organisationen ihrem Bestande nach. Offenbar gehören die beiden schon von Anfang an zusammen, nur dass diese Zusammengehörigkeit sich rechtlich am Ende der Entwicklung manifestieren soll. Wenn andererseits beide Einrichtungen selbständige Organisationen darstellten, so müsste das Bestehen beider getrennt aufgefasst werden und daher auch ein Weiterbestehen des Gerichtshofes, selbst wenn der Völkerbund aufgelöst werden sollte, postuliert werden. Und doch spricht eine solche Eventualität eigentlich gegen die Trennung von Völkerbund und Gerichtshof, denn die Tätigkeit des letzteren ist eine der Hauptbedingungen zur Erreichung der Zwecke des Völkerbundes, so wie die Tätigkeit des Gerichtshofes ihrerseits sich doch wohl nur unter der Voraussetzung entwickeln kann, dass auch fernerhin derselbe Geist die Staatengemeinschaft beseelen werde, der zur Gründung des Völkerbundes geführt hat und von dem ebenso auch dessen Weiterbestehen abhängig

ist; wird der Völkerbund aufgelöst, so ist damit eine Wandlung eingetreten, die auch auf das Bestehen und die Wirksamkeit des Gerichtshofes ihren Einfluss ausüben wird: ohne Zweifel besteht zwischen diesen beiden Einrichtungen eine psychologische Verbundenheit, die von der Rechtswissenschaft in Betracht gezogen werden muss, wenn letztere sich hier aufbauend behaupten soll.

Also tritt man auch hier wieder an das Problem der Rechtsnatur des Völkerbundes heran; dem, was schon früher darüber ausgesprochen worden ist, möge noch hinzugefügt werden, dass sich über den Völkerbund auf der gegenwärtigen Entwicklungsstufe der internationalen Rechtsordnung eine zwifache Auffassung notwendig macht, wenn die Rechtserrscheinungen hier voll begriffen werden sollen. Es muss unterschieden werden zwischen dem Völkerbund in der gegenwärtigen Entwicklungsphase und demjenigen seiner vollständigen ideellen Entfaltung; man könnte auch entsprechend sagen: zwischen dem aktuellen und dem potentiellen Begriff des Völkerbundes. Dieser Unterschied ist notwendig, solange die Organisation und die Zusammensetzung des Völkerbundes nicht seinem Zweck adäquat ist: der Zweck gibt an, was der Völkerbund potentiell sein soll, die Zusammensetzung seiner Organe — was er im gegebenen Augenblick sein kann. Letzteres mag weniger sein, als es potentiell sein könnte. Macht man in der Theorie diesen begrifflichen Unterschied nicht, so nimmt man gegenüber dem Völkerbund, wie er ist, entweder eine rein negative Stellung ein, wie es A. A. Fleischer tut¹⁾, oder aber man setzt den Völkerbund seiner Rechtsnatur nach auf die gleiche Stufe mit den historischen Staatenbundstypen, wie das von K. Strupp getan wird²⁾, und läuft dadurch Gefahr, seinen Zweck überhaupt zu verkennen, oder wenigstens zu entstellen.

Die beiden Begriffe sind auch für die rechtliche Erkenntnis der tatsächlichen Ausbildung dieser internationalen Organisation in ihren verschiedenen Verzweigungen brauchbar. Die ersten zehn Jahre der Wirksamkeit des Völkerbundes

1) Le Pacte de la Société des Nations, Paris 1922: er spricht vom Bankerott der Völkerbundsidee (S. 136).

2) Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1921, S. 41.

haben gezeigt, dass der Fortschritt zur vollständigen Entfaltung bei seinen einzelnen Teilen ungleich ist: die politische Organisation ist am rückständigsten geblieben, während die Gerichtsorganisation sich mehr der universalen Endform nähert. Nimmt man die rechtliche Unabhängigkeit dieser beiden Organisationen an, so kann sie nur eine relative sein, wenn man den Unterschied zwischen dem aktuellen und potentiellen Begriff berücksichtigt. Nach dem letzteren ist der Völkerbund in seiner vollkommenen Entfaltung eine einheitliche Organisation der internationalen Gemeinschaft, die alle ihre verschiedenen Einzelorganisationen durch einen und denselben universalen Zweck zusammenhält: denn Dualismus oder gar Pluralismus in der öffentlichen Organisation sind in der internationalen Gemeinschaft ebenso unmöglich, wie in der nationalen Gemeinschaft. Damit in einer Gemeinschaft das Recht herrsche, muss es der Ausdruck einer einzigen Rechtsorganisation sein; nur dann ist es klar und unbestreitbar. Eine Konfusion hinsichtlich des Rechts wäre aber unvermeidlich, wenn zwei unabhängige universale Staatenverbände entstünden: einer zur Verwirklichung der allgemeinen öffentlichen internationalen Organisation, der andere parallel für die internationale Rechtsprechung. Rechtskonfusion mündet immer zu allerletzt in ein Machtverhältnis, das zum Gewaltverhältnis wird, wenn das Recht unklar ist. Die Zusammengehörigkeit mehrerer Organisationen wird dadurch nicht aufgehoben, dass jede eine besondere formale Unterlage hat, wenn sie einem gemeinsamen Zweck dienen, der sie alle untereinander verbindet. So bleibt die staatliche Organisation einheitlich, wenn auch die politischen Einrichtungen, die Volksvertretung und die Regierung, von den Gerichten in einer gewissen formalen Getrenntheit gehalten werden. Noch mehr: in der Entwicklung der einzelnen Staaten sind Perioden zu beobachten, in denen neue Rechtsgrundsätze in der Gerichtsorganisation eingeführt werden, ohne dass diese entsprechend in den politischen Einrichtungen zur Geltung kämen; z. B. wurde im kaiserlichen Russland das repräsentative Element in Form von Geschworenen in die Gerichte hineingebracht, obgleich das autokratische Regime hier noch Jahrzehnte hindurch weiterbestand. Die Rechtseinheit des Staates blieb in Russland intakt, wenn auch in dieser Periode die staatliche Organisation nicht in

allen ihren Teilen gleiche Rechtsgrundsätze aufwies. Um so weniger kann das bloss formale Füssen auf verschiedenen schriftlichen Akten die Verzweigungen der internationalen Organisation so weit trennen, dass ihre Einheit verloren geht. Bilden daher die positiv-rechtliche Unterlage: für den Völkerbund — die Satzung, für die Arbeitsorganisation — der XIII. Teil (resp. XII. Teil) der Friedensverträge, und für die Gerichtsorganisation — das Protokoll über ihr Statut, so muss der dadurch entstandenen formalen Scheidung nur soviel rechtliche Bedeutung zugemessen werden, als es für die fernere Entwicklung der internationalen Organisation von positivem Wert wäre. Man greift aber über das Ziel hinaus, wenn man diese formale Getrenntheit zur Rechtsgrundlage der Ausbildung der öffentlichen internationalen Organisation machen wollte, und so gegebenenfalls drei unabhängige Organisationen in der internationalen Gemeinschaft: den Völkerbund, die Arbeitsorganisation und den ständigen Gerichtshof, jede von einer im Rechtssinn besonderen Staatenassoziation getragen, annehmen wollte. Das wäre wohl ein rechtliches Zerrbild einer öffentlichen Organisation der internationalen Gemeinschaft, das in der Rechtswissenschaft nicht zugelassen werden kann. Wie schon oben vorgetragen, hilft in der Theorie die Unterscheidung zwischen einem aktuellen und einem potentiellen Begriff des Völkerbundes über die formale Getrenntheit der drei Verzweigungen der Völkerbundsorganisation hinweg, indem der aktuelle Begriff die gegenwärtigen Beziehungen, wie sie durch die internationale politische Lage hervorgerufen werden, bei der Rechtsauffassung vom Völkerbunde berücksichtigt, während der potentielle Begriff den Inhalt und die Entwicklungsziele des Völkerbundes hervorhebt. Dieser potentielle Begriff kommt der oben aufgestellten Benennung „Völkerbund im weiteren Sinn“ nahe, welche die Gesamtheit der internationalen Einrichtungen mit universalem Charakter bezeichnet, dabei aber die gegenwärtige Lage in Betracht zieht und etwas Stationäres bedeutet, während der potentielle Begriff die Möglichkeiten einer Evolution im Auge hält.

Aber auch die positiven Bestimmungen der internationalen Akte zeigen, dass zwischen dem Völkerbunde und den beiden anderen Organisationen doch eine rechtliche Verbundenheit festzustellen ist.

In betreff der Arbeitsorganisation und ihres Verhältnisses zum Völkerbunde sind die Vertragsartikel, wie schon oben bemerkt, genügend klar; denn lt. Artikel 427 des Versailler Friedensvertrages wird die Arbeitsorganisation als dem Völkerbunde angegliederte, ständige Einrichtung anerkannt, und lt. Artikel 387 daselbst bringt die Mitgliedschaft im Völkerbunde die Mitgliedschaft im Arbeitsverbände mit sich. Auch in der Literatur wird die Unabhängigkeit der Arbeitsorganisation nicht scharf verfochten.

Dagegen wird aber die rechtliche Unabhängigkeit des ständigen internationalen Gerichtshofes vom Völkerbunde hervorgehoben¹⁾. Es gibt jedoch Bestimmungen, die auf das Entgegengesetzte hinweisen. Erstens ist die Einrichtung des ständigen internationalen Gerichtshofes in der Völkerbundsatzung (Art. 14) vorgesehen, und die seit dem 26. September 1924 abgeänderten Artikel 12, 13 u. 15 der Satzung sowie der Artikel 37 des Statuts des Gerichtshofes lassen den Gerichtshof als präsumptive rechtsprechende Instanz für völkerrechtliche Streitfragen, vor allem zwischen Bundesmitgliedern, gelten. Zweitens nennt das Protokoll der Unterzeichnung des Statuts des Gerichtshofes denselben „*La Cour permanente de justice internationale de la Société des Nations*“, wodurch er deutlich für eine Einrichtung des Völkerbundes erklärt wird. Drittens bilden das Statut des Gerichtshofes und seine Gründung eine Rechtstat des Völkerbundes, obgleich die Mitgliedschaft in letzterem direkt noch keine Verpflichtungen dem Gerichtshofe gegenüber nach sich zieht, diese vielmehr erst aus der ergänzenden Unterzeichnung des Protokolls entstehen. Viertens ist für die Abänderungen des Statuts des Gerichtshofes kein besonderer Modus, weder im Statut selbst, noch in anderen internationalen Akten, festgesetzt, folglich kann nur angenommen werden, dass der Rechtsweg dazu derselbe ist, wie derjenige seiner ursprünglichen Ausarbeitung, d. h. durch den Völkerbund²⁾. Das Protokoll vom September 1929

1) Wie die oben angeführte Auffassung von H. K r a u s. — Die Reservationen, welche die Vereinigten Staaten bei ihrem Beitritt zur Gerichtsorganisation gemacht haben, steuern gleichfalls auf die Getrenntheit derselben vom Völkerbunde hin (besonders Artikel 3 u. 5).

2) Die Revision des Statuts im Jahre 1929 ist durch die Völkerbundsorgane, den Rat und die Versammlung, ausgeführt worden (s. R a y, Com-

über den Beitritt der Vereinigten Staaten zur Gerichtsorganisation bestimmt im Artikel 3, dass keine Abänderung des Statuts ohne Zustimmung aller vertragschliessenden Staaten vorgenommen werden kann. Doch hebt dieser Artikel den Modus der Abänderungen des Statuts durch den Völkerbund nicht auf, sondern soll nur die Möglichkeit verhüten, dass Abänderungen durch Majoritätsbeschluss durchgeführt würden, und dabei Staaten, die der Gerichtsorganisation nicht beigetreten sind, ausschlaggebend sein könnten. Fünftens haben durch die Unterzeichnung und Ratifizierung des Protokolls über das Statut des Gerichtshofes die Staaten zugleich auch die Rechtsverhältnisse, wie sie das Statut zwischen Völkerbund und Gerichtsorganisation festsetzt, akzeptiert: so werden die Kosten zum Unterhalt des Gerichtshofes, lt. Artikel 32 u. 33 des Statuts, durch den Völkerbund festgesetzt und getragen¹⁾; offenbar wären Änderungen im Statut unter Umgehung des Völkerbundes, wenn sie auf Erhöhung der Kosten hinsteuern sollten, z. B. auf Erhöhung der Zahl der amtlichen Sprachen im Gerichtsverfahren auf mehr als zwei, wie die gegenwärtige Bestimmung lautet, durch nichts berechtigt. Sechstens endlich sind die Rechtsbeziehungen, welche die Organisation und die Funktion des Gerichtshofes in direkte Abhängigkeit vom Völkerbunde bringen, zahlreich, so dass man sich die Existenz der internationalen Gerichtsorganisation ausserhalb und unabhängig vom Völkerbunde nicht vorstellen kann: die *association judiciaire* auf Grund des Protokolls über den Beitritt wäre doch nur eine gebrechliche formelle Einheit, während der Völkerbund sowohl in geistiger als in

mentaire, 1930, p. 438). Der ursprüngliche Text des Statuts vom Jahre 1920 enthielt eine Bestimmung (Art. 3), wonach die Zahl der Richter durch Beschlussfassung des Völkerbundsrates und der Bundesversammlung erhöht werden konnte: so ist die Abänderung der Satzung in diesem speziellen Fall ein Beweis für die konstituierende Kompetenz des Völkerbundes in Sachen der Gerichtsorganisation.

1) Bustamante y Sirvén (*La cour permanente de justice internationale*, trad. par P. Goulé, Paris 1925, pp. 170 et 171) schreibt, dass auch schon gegenwärtig eine Lage besteht, wonach Staaten, die nicht an der Gerichtsorganisation teilnehmen, doch die Kosten derselben als Bundesmitglieder tragen.

materieller Hinsicht als wahrer Träger der internationalen Gerichtsorganisation angesehen werden muss¹⁾.

Wie ist der ständige internationale Gerichtshof organisiert? Seine Organisation zeigt deutlich, in wie enger rechtlicher Abhängigkeit der Gerichtshof vom Völkerbunde steht²⁾.

Der Gerichtshof ist ein Kollegium von unabhängigen Richtern, die ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit aus der Zahl solcher, höchste sittliche Achtung geniessender Personen gewählt werden, die den zur Ausübung der höchsten richterlichen Ämter in ihrem Lande erforderlichen Voraussetzungen entsprechen oder Rechtsgelehrte von anerkannter Kompetenz auf dem Gebiete des internationalen Rechts sind (Art. 2 des Statuts)³⁾.

1) Da Abänderungen des Statuts durch Beschlussfassung des Völkerbundsrates und der Bundesversammlung erfolgen, kann die Frage gestellt werden, ob hierbei Einstimmigkeit nötig ist? Das Statut ist auf einstimmigen Beschluss der Bundesversammlung angenommen worden; logisch wäre daher auch für alle Abänderungen Einstimmigkeit als obligatorisch vorauszusetzen. Doch die Völkerbundssatzung lässt für Abänderungen der Satzung Majoritätsbeschlüsse in der Bundesversammlung zu; diese Regel könnte grundsätzlich auch auf das Statut angewandt werden, denn Einstimmigkeit in der Versammlung würde Abänderungen von solchen Bundesmitgliedern abhängig machen, die der Gerichtsorganisation nicht beigetreten sind. Für das Vorhandensein einer solchen Abhängigkeit spricht der Umstand, dass die Kosten zum Unterhalt der Gerichtsorganisation von allen Bundesmitgliedern getragen werden; darauf wäre zu erwidern, dass dasselbe auf den Völkerbund als Ganzes zutrifft, und Satzungsänderungen durch Majoritätsbeschluss dennoch zulässig sind. Ferner sind nicht alle Staaten, die der Gerichtsorganisation beigetreten sind, Bundesmitglieder; es erscheint als gerecht, dass Abänderungen des Statuts mit ihrer Teilnahme beschlossen würden: der Völkerbundsrat berief auch zur Beratung der Revision des Statuts im Jahre 1929 eine Konferenz aller derjenigen Staaten, die an der Gerichtsorganisation beteiligt waren. Diese Berufung erfolgte nicht von Rechts wegen, sondern aus Zweckmässigkeitserwägungen.

2) Der ursprüngliche Text des Statuts ist durch die Revision im Jahre 1929 beträchtlich geändert worden: $\frac{1}{4}$ der Artikel sind neu redigiert worden und 4 Artikel sind hinzugekommen. Auch das Protokoll über den Beitritt der Vereinigten Staaten enthält allgemeine Bestimmungen, welche die Organisation des Gerichtshofes angehen.

3) Die Bundesversammlung hat im September 1929 eine Wunschäusserung — *vœu* — angenommen, wonach die vorgeschlagenen Kandidaten gewissen Bedingungen entsprechen müssen, wobei in erster Reihe anerkannte praktische Erfahrung auf dem Gebiete des internationalen Rechts („une expérience pratique notoire du droit international“) genannt wird. Der Sinn

Der Gerichtshof besteht aus fünfzehn Gliedern. Ihre Ernennung zerfällt in zwei Prozeduren: den Vorschlag von Kandidaten für die Richterposten, der durch die betreffenden nationalen Gruppen erfolgt, und die Wahl derselben im Rat und in der Versammlung des Völkerbundes. Mindestens drei Monate vor der Wahl fordert der Generalsekretär des Völkerbundes die nationalen Gruppen auf, innerhalb einer gegebenen Frist Kandidaten in bestimmter Zahl für die vakanten Richterposten vorzuschlagen, welche darauf durch den Generalsekretär in einer Liste verzeichnet werden. Dieses Verzeichnis unterbreitet er der Bundesversammlung und dem Rat des Völkerbundes, die getrennt zur Wahl der Richter aus dem Verzeichnis schreiten. Bei jeder Wahl wird darauf geachtet, dass die Mitglieder des Gerichtshofes in ihrer Gesamtheit die Vertretung der wichtigsten Formen der Zivilisation und der hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt gewährleisten. Gewählt sind diejenigen, die die absolute Mehrheit der Stimmen der Versammlung und des Rates auf sich vereinigt haben, also diejenigen, die von beiden Völkerbundsorganen zugleich gewählt wurden ¹⁾.

Die Mitglieder des Gerichtshofes sind für einen Zeitraum von neun Jahren gewählt und können wiedergewählt werden.

Mithin ist also die Zusammensetzung des richterlichen Personals des Gerichtshofes gemeinsame Aufgabe des Rates und der Versammlung des Völkerbundes. Dieser Wahlmodus bietet den Vorteil, dass er in gleichem Masse die grossen und die kleineren Staaten zufriedenzustellen vermag: im Völkerbundsrat liegt die Gefahr vor, dass die Grossmächte den kleineren Mächten Gesetze vorschreiben, während in der Bundesversammlung das Umgekehrte der Fall ist; dadurch, dass die

dieser Formel ist, nach R a y (Commentaire, p. 438), darin zu sehen, dass man im Bestande des Gerichtshofes Gelehrte und Richter durch Männer ersetzen will, die mit der Politik zu tun gehabt haben. Hierin findet R a y ein Kennzeichen dafür, dass man sich in der internationalen Rechtsprechung von der reinen Justiz abwende und der Schiedsgerichtsbarkeit zuneige.

1) Lt. dem Protokoll des Beitritts zur internationalen Gerichtsorganisation beteiligen sich die Vereinigten Staaten in dem Rat und der Versammlung des Völkerbundes an der Wahl der Glieder des internationalen Gerichtshofes auf gleicher Basis mit den Staaten, die das Protokoll unterzeichnet haben und zugleich Bundesmitglieder sind (Protokoll, Art. 2).

Wahl der Richter den beiden Organen auf gleicher Grundlage übergeben ist, hat sich zwischen den grossen und den kleinen Staaten in dieser Hinsicht ein Gleichgewicht herstellen lassen. Das ist aber nur möglich geworden dank der Völkerbundsorganisation; die Unmöglichkeit hierbei ein Gleichgewicht zu erreichen hat alle früheren Versuche der Gründung eines Weltgerichts scheitern lassen. Der gegenwärtige Wahlmodus stellt einerseits die Grossmächte sicher und trägt andererseits zugleich der Gleichheit der Staaten Rechnung¹⁾.

Der Gerichtshof wählt selber seinen Präsidenten und seinen Vizepräsidenten für die Dauer von drei Jahren, und ernennt seinen Gerichtsschreiber.

Die Mitglieder des Gerichtshofes geniessen bei der Ausübung ihres Amtes diplomatische Vorrechte und Immunität.

Der Gerichtshof ist ständig im Amt, die Ferienperioden ausgenommen, deren Dauer er selbst bestimmt.

Als Regel gilt, dass der Gerichtshof seine Befugnisse in Plenarsitzungen ausübt, wobei neun Richter zur Konstituierung des Gerichtshofes genügen. Doch ist auch ein besonderes Verfahren in Kammern zulässig, die aus fünf Richtern gebildet werden, und zwar entweder auf Ansuchen der Parteien zu rascherer Erledigung der Angelegenheiten in abgekürztem Verfahren, oder lt. Statut zur Entscheidung über Angelegenheiten, welche die Arbeit, den Transit und den Verkehr betreffen.

Auch hat jeder Staat das Recht, wenn unter den ständigen Richtern keiner zur betreffenden Nationalität gehört, bei der Behandlung seiner Angelegenheit einen nationalen Richter in den Bestand des richtenden Kollegiums einzuführen. Damit will man dem historischen Widerwillen der Regierungen, ihre Angelegenheiten einem nicht nationalen Gericht vorzulegen, Rechnung tragen, obwohl der Gerichtshof seine Entscheidungen in vollkommener Unabhängigkeit und Unparteilichkeit fällen soll.

Der Gerichtshof setzt selbst durch ein Reglement fest, in welcher Weise er seine Befugnisse ausübt.

Welcher Art ist die Zuständigkeit des Gerichtshofes? Lt. Art. 34 des Statuts können nur Staaten oder Mitglieder

1) Vgl. Politis, N.: La justice internationale, 1924, p. 159.

des Völkerbundes (folglich auch solche politische Gebilde, die in genauem Sinn keine Staaten sind) vor dem Gericht erscheinen. So ist das Gericht nur für Streitigkeiten zwischen Staaten zuständig. Der Gerichtshof hat an dieser Regel streng festgehalten, doch fasst er sie eigentlich formell in dem Sinn auf, dass als Parteien vor dem Gericht nur Staaten (scil. Bundesmitglieder) aufzutreten berechtigt sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Sache selbst inhaltlich rein staatliches Interesse hat oder nicht. Es ist also zulässig, dass ein Staat Angelegenheiten vor den Gerichtshof bringt, die im Grunde private Personen angehen, wie es z. B. mit den Konzessionen des Mavrommatis in Palästina der Fall war. Der Gerichtshof hat zum Grundprinzip des internationalen Rechts den Schutz der Staatsangehörigen durch den eigenen Staat erklärt: darum hält sich ein Staat an sein eigenes Recht, wenn er die Beobachtung des internationalen Rechts gegenüber der Person seiner Staatsangehörigen verlangt¹⁾. Da allein Staaten (und Bundesmitglieder) der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterstellt sind, können internationale Verbände und Einrichtungen vor ihm nicht erscheinen. *Bustamante*²⁾ schreibt richtig, dass die ständigen internationalen Vereinigungen und Bureaux, sowie die Versammlung und der Rat des Völkerbundes im Gerichtshofe als Parteien nicht auftreten können. Dem muss hinzugefügt werden, dass auch der Völkerbund als Ganzes, obwohl Rechtspersönlichkeit des internationalen Rechts, vor dem Gerichtshofe nicht Partei sein kann, weil er nicht Staat ist.

Bei der Zulassung zum Gericht macht das Statut einen Unterschied zwischen den Bundesmitgliedern und den übrigen Staaten. Das Gericht steht den Bundesmitgliedern und denjenigen Staaten offen, die im Anhang der Völkerbundssatzung genannt sind; dennoch muss ein Staat, der nicht Bundesmitglied ist, wenn er als Partei auftritt, zur Deckung der Kosten

1) „En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur l'action . . . judiciaire internationale, cet État fait . . . valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international (Publications de la C. P. de J. I., Série A: Recueil des Arrêts, No. 2: Affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine, p. 12).

2) La cour permanente de justice internationale, p. 200.

des Gerichtshofes einen Beitrag entrichten, dessen Höhe der Gerichtshof festsetzt; das bezieht sich nicht auf einen Staat, der an der Bestreitung der Kosten des Gerichtshofes teilnimmt¹⁾. Alle anderen Staaten werden unter Bedingungen, welche der Völkerbundsrat feststellt, zugelassen. Nach den geltenden Bestimmungen vom 17. Mai 1922 bestehen diese Bedingungen hauptsächlich darin, dass der betreffende Staat beim Gerichtsschreiber des internationalen Gerichtshofes eine Erklärung niederlegen muss, wonach er die Rechtsprechung des Gerichtshofes gemäss der Völkerbundssatzung und dem Statut und Reglement des Gerichtshofes annimmt, zugleich sich verpflichtet, die Entscheidungen desselben getreulich auszuführen und gegen keinen Staat, der sich diesen Entscheidungen fügt, zum Kriege zu schreiten.

Die Gerichtsbarkeit des ständigen internationalen Gerichtshofes ist fakultativ, d. h. der Gerichtshof ist nicht berechtigt, auf die Klage der einen Partei hin die andere vor sich zu zitieren, so dass die letztere ohne weiteres dieser Zitation Folge leisten muss; vor dem Gerichtshofe erscheint jede Partei nur freiwillig, weil sie sich entweder verpflichtet hat, die betreffende Angelegenheit auf gerichtlichem Wege zu schlichten, oder weil sie auf die Aufforderung der anderen Partei oder auch des Gerichtshofes eingehen will. Der fakultative Charakter dieses Gerichts lässt sich aus dem revidierten Artikel 13 der Völkerbundssatzung, sowie Artikel 36 des Statuts ableiten. Nach dem ersteren Artikel können die Parteien neben dem Gerichtshofe auch andere Gerichte anrufen; nach dem letzteren Artikel erstreckt sich die Zuständigkeit des Gerichtshofes auf Angelegenheiten, die die Parteien ihm unterbreiten. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Gerichtshof in nichts von dem althergebrachten Schiedsgericht, und darum zählt *Hatschek*²⁾ die Gerichtsbarkeit des ersteren eigentlich auch zur Schiedsgerichtsbarkeit.

Mit der Errichtung des ständigen internationalen Gerichtshofes hat das Bestreben, eine obligatorische internationale Gerichtsbarkeit einzuführen, neuen Aufschwung genommen. Erstens haben die Friedensverträge aus den Jahren 1919

1) Die Vereinigten Staaten von Nordamerika bestimmen selbst ihren Beitrag zu den Kosten des Gerichtshofes.

2) Völkerrecht, 1923, S. 275.

und 1920, sowie eine Reihe anderer internationaler Abmachungen nach dem Weltkriege eine grosse Zahl von Angelegenheiten der obligatorischen Gerichtsbarkeit des ständigen internationalen Gerichtshofes unterworfen¹⁾. Zweitens ist mit dem Statut des Gerichtshofes und dem Protokoll seiner Unterzeichnung ein zweites Protokoll — *disposition facultative* — über die Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes für die im Statut desselben vorgesehenen Fälle verknüpft. Mit der Unterzeichnung dieses zweiten Protokolls erklärt ein Staat, dass er, lt. Artikel 36, Abschnitt 2 des Statuts, von jetzt ab, von Rechts wegen und ohne besonderes Abkommen, jedem in gleicher Weise sich verpflichtenden Bundesmitglied oder Staat gegenüber die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes in allen oder in einzelnen Streitigkeiten rechtlicher Natur als obligatorisch anerkenne. Als Rechtsstreitfragen erkennt der Artikel 36 an: 1) die Auslegung eines Staatsvertrages, 2) jeder Art Fragen des internationalen Rechts, 3) die Existenz einer Tatsache, die, wenn sie bewiesen wäre, der Verletzung einer internationalen Verpflichtung gleichkäme, und 4) die Art und den Umfang einer wegen Verletzung einer internationalen Verpflichtung geschuldeten Wiedergutmachung²⁾. Mit der Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit für diese Fälle verzichtet der Staat auf die Schlichtung dieser Streitfragen nach eigenem Ermessen, schliesst also, mit anderen Worten, für sich jede einseitige Selbsthilfe aus und erkennt Rechtswege in Form internationaler Rechtsprechung durch den Gerichtshof als einzige Schlichtungsweise an; vor dem gefällten Urteil beugt er sich, ohne jemals zum Kriege zu schreiten³⁾. Die Annahme des

1) Diese Fälle sind bei Bustamante, o. c., p. 204 et suiv., sowie bei Schücking u. Wehberg, o. c., S. 527 ff. aufgezählt. Ob die Aufzählung erschöpfend ist, bleibe dahingestellt.

2) Auch die Völkerbundssatzung (Artikel 13, 2) erkennt diese vier Fälle als solche an, die auf schiedsrichterlichem oder richterlichem Wege zu regeln sind, ohne aber eine solche Regelung obligatorisch vorzuschreiben.

3) Die kleineren Staaten haben das Obligatorium früher zu unterzeichnen begonnen als die anderen. Ohne irgendeinen Vorbehalt haben Estland und Haiti, die übrigen Staaten mit einigen Reservationen unterzeichnet. Die Grossmächte blieben lange Zeit unentschlossen. Deutschland unterzeichnete im Jahre 1928. Die anderen europäischen Grossmächte (England, Frankreich, Italien) taten es erst im nächsten Jahr, so dass man vom Jahre 1929

Obligatoriums schafft also für den Staat eine Rechtslage, wo er in Rechtsstreitigkeiten mit anderen Staaten sich einer über ihm waltenden internationalen Gerichtsbarkeit, ähnlich wie das Individuum der nationalen Gerichtsbarkeit, unterstellt weiss: grundsätzlich herrscht über ihn das Recht. Auf diese Weise kann sich eine Weltgerichtsbarkeit in den internationalen Rechtsstreitigkeiten ausbilden, die, für die Staaten obligatorisch, durch den ständigen internationalen Gerichtshof ausgeübt wird. Da der Begriff Rechtsstreitigkeit theoretisch auf alle Streitigkeiten ausdehnbar ist, so würde ein allgemeines Obligatorium zur gerichtlichen Schlichtung der Rechtsstreitigkeiten die Zahl der Fälle, in denen man sich zu anderen Mitteln zu greifen berechtigt meint, sehr bedeutend vermindern.

Eine wichtige Bestimmung enthält auch der Artikel 36 des Statuts, wonach der Gerichtshof, zum Unterschied vom Schiedsgericht, selbst über seine Zuständigkeit entscheidet, wenn dieselbe bestritten werden sollte; so kann der Gerichtshof selbst bei der Ausdehnung seiner Gerichtsbarkeit mitwirken. Denn in dieser Frage findet man in den betreffenden internationalen Übereinkommen nur sehr allgemeine Bestimmungen. Die Völkerbundssatzung verordnet im Artikel 14, dass der Gerichtshof über internationale Streitfragen befindet, und der Artikel 13 fügt noch hinzu: „wenn dieselben auf diplomatischem Wege nicht zufriedenstellend geregelt werden können“. In der letzteren Beschränkung kann ein Widerhall der alten Regel, dass man seine Angelegenheiten möglichst unter sich selbst abmache, zum Gericht aber nur als zum äussersten Ausweg greifen solle — einer Regel, die auch für die Staaten Geltung hat¹⁾ — gesehen werden. Auch das Statut des Gerichtshofes bestimmt in Artikel 36 nur, dass die Zuständigkeit desselben sich überhaupt auf alle Angelegen-

gesagt hat, dass es in der Geschichte das Jahr des Triumphes der obligatorischen Gerichtsbarkeit sei (nach *Bustamante, Nyholm, Schücking u. Wehberg, Ray*: opera citata). Eine Warnung vor der obligatorischen Gerichtsbarkeit, der Glaube an welche übertrieben sei, wird durch *Dupuis*: *La crise de l'arbitrage obligatoire* [in *Revue politique et littéraire (Revue bleue)* 1927, Nr. 4, p. 97 erhoben.

1) Vgl. die Rede von *P'olitis* vor dem Gerichtshofe in der Sache über die Konzessionen des *Mavrommatis* in Palästina (*Publications de la C. P. de J. I., Série C, No. 5—I, Documents relatifs à l'arrêt No. 2, p. 52*).

heiten, die von den Staaten ihm unterbreitet werden, sowie auf alle Fälle, die in den bestehenden Verträgen und Übereinkommen besonders vorgesehen sind, erstreckt.

Das ist alles, was die Abmachungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofes festsetzen; zusammenfassend kann gesagt werden, dass der ständige internationale Gerichtshof für alle internationalen Angelegenheiten, die nicht auf diplomatischem Wege geschlichtet werden können, zuständig ist. Das allgemeine Obligatorium für Rechtsstreitigkeiten würde nur die Verpflichtung der Staaten festsetzen, ihre Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof auszutragen, nicht aber die Zuständigkeit desselben bestimmen. Diese ist von grösserem Umfange, da sie auch Angelegenheiten, die von den Parteien nicht für Rechtsfragen gehalten werden, umfasst, wenn diese vor den Gerichtshof gebracht werden. So muss also der Gerichtshof als höchste Entscheidungsinstanz für alle internationalen Streitigkeiten, nicht nur für reine Rechtsstreitigkeiten, angesehen werden. Folglich gibt es in der Zuständigkeitsfrage des ständigen internationalen Gerichtshofes Anlagen dazu, dass er zum wirklichen Weltgerichtshof werde, der berufen ist, die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen zu behaupten und zu entwickeln.

Dieser hohen Aufgabe ist auch Artikel 38 des Statuts günstig, welcher die positiven Rechtsquellen aufzählt, die der Gerichtshof anzuwenden berechtigt ist. Das wären: 1) die internationalen Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Parteien ausdrücklich anerkannte Normen aufgestellt worden sind; 2) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung; 3) die allgemeinen, von den Kulturstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze und 4) die gerichtlichen Entscheidungen und die Lehren der anerkanntesten Autoren als Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsnormen. Dieses Rechtsmaterial, das dem Gerichtshofe zur Verfügung gestellt wird, ist ohne System und nicht geeignet, jedesmal fertige völkerrechtliche Normen zu bieten, doch es umfasst alles, was als positivrechtliches und theoretisch anerkanntes Material im internationalen Rechtsleben schon vorhanden ist. Wohl bleibt es sehr lückenhaft, und es ist daher dem Gerichtshofe ein weites Feld eingeräumt, um einerseits ein gewisses System

in das positive Rechtsmaterial hineinzubringen, und andererseits das internationale Recht durch seine Entscheidungen selbst frei weiterzuentwickeln¹⁾. Der Mangel irgendeiner Kodifikation erschwert die Aufgabe des Gerichts, doch ist dasselbe eigentlich in die Lage der englischen Richter gestellt, die auch kein kodifiziertes Recht benutzen, darum aber nicht weniger zufriedenstellend mit ihrer Aufgabe fertigwerden.

Es muss auch besonders der Schluss des Artikels 38 hervorgehoben werden, dem zufolge das anzuwendende Recht die Befugnis des Gerichtshofes, mit Zustimmung der Parteien, „*ex aequo et bono*“ zu entscheiden, nicht beeinträchtigt. Diese Bestimmung bezieht sich gerade auf Fälle, wo das positive Recht nicht anwendbar ist und der Gerichtshof über seine Nichtzuständigkeit beschliessen muss. Wenn aber trotzdem die Parteien ihre Angelegenheit durch richterliche Entscheidung schlichten wollen, so würde der Gerichtshof sich ähnlich einem Schiedsgericht verhalten und, wenn er die Ermächtigung von den Parteien dazu erhält, auch sein Urteil fällen. Ausserdem bildet die Befugnis „nach Billigkeit zu entscheiden“ gleichsam ein Gegenstück zu der unbegrenzten Zuständigkeit des Gerichtshofes, über alle Angelegenheiten internationalen Charakters zu befinden²⁾.

Der Gerichtshof fällt Urteile von zweierlei Art, die der Artikel 14 der Völkerbundssatzung vorsieht. Es sind entweder Entscheidungen (*arrêts*), wenn der Gerichtshof über Streitfra-

1) Auf der Tagung der Londoner Grotius Society im Jahre 1920 sprach Sir Graham Brower ausdrücklich davon, dass „the international court of justice must be allowed to lay down the principles of the Law“ (Transactions 1921, vol. XI, p. 98).

2) Das Institut de droit international hat das Verhältnis der richterlichen und der allgemeinen schiedsgerichtlichen Befugnisse des Gerichtshofes in folgender Weise ausgelegt: wenn ein Staat behauptet, dass eine Angelegenheit einer Lösung auf richterlichem Wege nicht zugänglich sei, so entscheidet der Gerichtshof diese Frage, als eine präjudizielle, in seinem üblichen Verfahren; erklärt der Gerichtshof mit $\frac{3}{4}$ Stimmenmehrheit die Behauptung für unbegründet, so entscheidet er über die Angelegenheit; anderenfalls gibt er die Sache an die Parteien zurück, denen es freisteht, wenn sie auf diplomatischem Wege keinen freundschaftlichen Ausgleich finden, die Angelegenheit nachträglich vor den Gerichtshof zu bringen, nachdem sie sich über die dem letzteren zu erteilende Ermächtigung geeinigt haben, damit er nach Billigkeit entscheide (Annuaire, 1922: La classification des conflits comportants un règlement judiciaire).

gen zwischen Staaten beschliesst, oder aber gutachtliche Äusserungen (*avis consultatifs*), wenn er sich über Angelegenheiten äussert, mit denen die Versammlung oder der Rat des Völkerbundes sich an ihn wenden. Die Entscheidungen sind normale Äusserungen eines Gerichts; in ihnen offenbart sich die rechtsprechende Funktion des Gerichtshofes, worin seine eigentliche Aufgabe zu sehen ist. Die Entscheidung wird vom Gericht begründet und ist nur für die streitenden Parteien und nur für den Fall, über den entschieden worden ist, verbindlich. Gegen diese Entscheidung gibt es, da sie endgültig ist, keine Berufung; bei Beanstandungen des Sinnes oder der Tragweite der Entscheidung steht dem Gerichtshofe, auf Ansuchen einer der Parteien, das Recht zu, sie auszulegen. Es ist aber möglich um eine Revision der Entscheidung nachzusehen, wenn neue Tatsachen entdeckt werden, die geeignet erscheinen, einen entscheidenden Einfluss auszuüben und die früher sowohl dem Gerichtshofe, als auch der Partei, welche die Revision beantragt, unbekannt gewesen sind. Nach Ablauf einer Frist von zehn Jahren, vom Tage der Entscheidung an gerechnet, kann kein Revisionsbegehren mehr gestellt werden.

Die gutachtlichen Äusserungen verleihen dem Gerichtshofe die Rolle eines beratenden Organs. Daher wurde diese Befugnis, als einem Gericht eigentlich nicht zukommend, bei der Ausarbeitung des Statuts in diesem gar nicht näher geregelt, so dass das Statut vom Jahre 1920 keine Bestimmung über die Gutachten des Gerichtshofes enthält. Der Gerichtshof hat selbst in sein Reglement einige Regeln über das Verfahren bei einer Abgabe von Gutachten aufgenommen. Erst die Revision des Statuts im Jahre 1929 hat es in dieser Hinsicht vervollständigt, indem ein neues IV. Kapitel über die gutachtlichen Äusserungen darin aufgenommen wurde; im wesentlichen fassen die Bestimmungen dieses Kapitels auf dem Reglement des Gerichtshofes. Gutachten zu verlangen sind nur die Versammlung und der Rat des Völkerbundes berechtigt. Reklamationen von seiten der Arbeitsorganisation in demselben Sinne sind vom Völkerbunde zurückgewiesen worden. Die Angelegenheit wird durch ein schriftliches Gesuch eingeleitet, dem alle nötigen Unterlagen beigefügt sein müssen. Von dem Gesuch werden sofort alle Bundesmitglieder sowie alle Staaten, die zur Gerichtsbarkeit des Gerichts-

hofes zugelassen sind, benachrichtigt¹⁾; aber auch jene internationalen Organisationen, welche in der Angelegenheit Auskunft erteilen könnten, werden von der Sache in Kenntnis gesetzt, damit sie, gleichwie die Staaten, schriftlich oder mündlich vor dem Gerichtshof Zeugnis ablegen. So werden im Interesse einer möglichst vollkommenen Beleuchtung der Angelegenheit vom Gericht auch Verbände vorgeladen, die grundsätzlich als Parteien hier aufzutreten nicht berechtigt sind. Über die Gutachten beschliesst der Gerichtshof in seiner Plenarsitzung, die öffentlich ist, wie auch das gesamte Verfahren vor Gericht²⁾. Da die Gutachten keine gerichtlichen Entscheidungen sind, haben sie für die Völkerbundsorgane, die um dieselben nachgesucht haben, keine bindende Kraft: der Rat oder die Bundesversammlung können die erteilten Gutachten unberücksichtigt lassen, doch hat die bisherige Entwicklung gezeigt, dass, wenn nicht theoretisch, so tatsächlich die bindende Kraft der Gutachten des Gerichtshofes doch gross ist, denn die erteilten Gutachten sind immer berücksichtigt worden. Die Berechtigung der Völkerbundsorgane, Gutachten des Gerichtshofes einzuholen, ist auch in der Hinsicht von Bedeutung, dass sie das enge Band, welches die Gerichtsorganisation mit dem Völkerbunde verknüpft, deutlich hervorhebt: nicht die Mitglieder der Gerichtsorganisation, zusammen oder einzeln, sind hier zum Einholen von Gutachten berechtigt, sondern nur der Völkerbund durch seine Organe, so dass der ständige internationale Gerichtshof gleichsam als kompetenter juristischer Beirat der internationalen politischen Organisation aufzufassen ist, die sich im Völkerbundsrat und der Bundesversammlung verkörpert³⁾.

1) Das Protokoll des Beitritts zur Gerichtsorganisation hat für die Vereinigten Staaten von Nordamerika eine Sonderstellung in diesem Verfahren geschaffen (Art. 4 u. 5 des Protokolls).

2) Bei der Ausarbeitung des Reglements des Gerichtshofes wurde in Vorschlag gebracht, auch geheime Gutachten zuzulassen; doch das wurde fast einstimmig zurückgewiesen, denn ein Gericht, welches Gutachten erteilen sollte, die der Öffentlichkeit nicht zu unterbreiten sind, würde sich selbst „als Gerichtskorporation einen Todesstoss geben“ (s. Moore, J. B.: *International law and some current illusions*, N. Y. 1924, p. 130).

3) Auch im innern öffentlichen Recht der Staaten ist die beratende Funktion der höchsten Gerichtsinstanzen nicht unbekannt; so liest man in der neuen Verfassung Finnlands (vom 17. Juli 1919): „Nachdem

So scheiden sich die Urteile, die der Gerichtshof fällt, in bezug auf den Völkerbund und seine Mitglieder in gutachtliche Äusserungen für den Völkerbund (scil. den Rat und die Versammlung) und Entscheidungen für die Bundesmitglieder (scil. für die Staaten).

Das Verfahren ist in beiden Fällen vollkommen gleich, wie es anfänglich durch das Reglement und nachher durch den neuen Artikel 68 des revidierten Statuts festgestellt worden ist. Der Gerichtshof bleibt immer ein Gericht, das nur nach Grundsätzen eines gerichtlichen, schriftlichen oder mündlichen Verfahrens tätig sein kann; hier wie dort gibt es: Plenarsitzungen, Öffentlichkeit, Verhör der Parteien oder Interessenten, die sich durch Advokaten oder Agenten vertreten lassen, Beschlussfassung nach Mehrheit der anwesenden Richter, Veröffentlichung des motivierten Urteils mit Drucklegung aller zur Sache gehörigen Dokumente, Entscheidungen, dissidenter Meinungen, Reden. Der Gerichtshof hat das in einem seiner Gutachten¹⁾ selbst wie folgt formuliert: „*La Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs*“.

Hat nur ein einziger internationaler Gerichtshof im Haag zu existieren, oder könnten mehrere Gerichte durch den Völkerbund geschaffen werden?

Als amtliche Sprachen des Gerichtshofes gelten gegenwärtig französisch und englisch. Wenn Streitfragen zwischen Staaten zu schlichten sind, die zu einem anderen Rechtsgebiet gehören, als dem westeuropäischen, z. B. zum asiatischen oder südamerikanischen, so fragt es sich, ob es nicht im Interesse der Rechtsregelung läge, wenn, um aufs genaueste den Sinn und die Tragweite der Streitfrage wiederzugeben

der Reichstag ein Gesetz angenommen hat, wird es dem Präsidenten zur Bestätigung vorgelegt, der darüber gegebenenfalls das Gutachten des Höchsten Gerichtes, des Höchsten Verwaltungsgerichtes oder beider Gerichte einholen kann“ (§ 19); ebenso ist in der Verfassung Norwegens (vom 4. November 1814) zu lesen: „Das Storting kann in Rechtsfragen das Gutachten des Höchsten Gerichtes verlangen“ (Art. 83).

1) Publications de la C. P. de J. I., Série B, No 5, Avis consultatif dans l'affaire de la Carélie orientale, p. 29.

und auch die rechtliche Regelung der Beziehungen zu formulieren, Sprachen angewandt würden, die in den betreffenden Rechtsgebieten heimisch sind und darum der Rechtsprechung mehr zu dienen imstande wären, als eine wildfremde Sprache? Solche Streitfragen könnten dabei ein begrenztes, lokales Interesse haben und dennoch geregelt werden müssen, um auch im engeren Gebiet einer Kriegsgefahr vorzubeugen, da doch Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Staaten absoluter Zweck des Völkerbundes ist. In Amerika steht ebenfalls der Gedanke auf der Tagesordnung, für den amerikanischen Kontinent einen eigenen panamerikanischen Gerichtshof einzusetzen, damit die rein amerikanischen Angelegenheiten in Amerika, als dem geeignetsten Ort für diese regionalen Gerichtsverhandlungen und für ein rascheres und angepassteres Urteil, verhandelt werden könnten¹⁾. Man sieht also, dass gewisse schwerwiegende Argumente dafür sprechen, dass die internationale Gerichtsorganisation sich mit den regionalen Erfordernissen auseinandersetze. Was wäre hier vom allgemeinen theoretischen Standpunkt aus in Betracht zu ziehen? Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass für die öffentliche internationale Organisation die Einheit ihrer Konstruktion wesentlich ist, und soweit der Völkerbund die Verwirklichung dieser Organisation ist, kann es nur einen Völkerbund geben. Darum muss der Völkerbund im weiteren Sinne auch die internationale Gerichtsorganisation umfassen, die, um ein wahres Weltgericht zu sein, nicht ausserhalb desselben bestehen kann. Für die Gerichtsorganisation bedeutet das aber, dass sie in der Rechtsprechung grundsätzlich eine einheitliche Einrichtung bilde, denn im Rahmen eines und desselben Völkerbundes können nicht separate Gerichtsorgane, deren Zusammensetzung und Verfahren verschieden sind, sich mit derselben Art von Angelegenheiten befassen, ohne dass dadurch die einheitliche allgemeine Entwicklung des internationalen Rechts, die eine Notwendigkeit der internationalen Rechtsordnung darstellt, gestört würde. Daher muss im Interesse der Zukunft des Völkerbundes, seiner vollständigen Ausbildung und führenden Rolle im Völkerleben die Notwendigkeit einer einheitlichen all-

1) s. Bustamante y Sirvén: La cour permanente de justice internationale, 1925, p. 291.

gemeinen Gerichtsorganisation, die mit dem Völkerbunde aufs engste verbunden ist, verteidigt werden. Partikuläre Bestrebungen, laut denen selbständige, ausserhalb des Völkerbundes stehende regionale oder kontinentale Gerichte einzurichten wären, sind zu verwerfen, weil sie dadurch, dass sie die internationale Gerichtsorganisation zerreißen, die Rechtsprechung in einen chaotischen Zustand versetzen können; das hiesse aber bei dem heutigen systemlosen Völkerrecht die aufkeimende internationale Rechtsordnung überhaupt gefährden. Sie sind also eigentlich der Ausfluss gegen den Völkerbund gerichteter Strömungen, die im Namen einer besseren Zukunft der Menschheit zu bekämpfen sind.

Die internationale Gerichtsorganisation steht gegenwärtig noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung. Ihre fernere Ausbildung muss auch dem regionalen und kontinentalen Bedürfnis Rechnung tragen, denn es ist klar, dass man eine typische Grenzstreitigkeit zwischen Südslavien und Albanien ohne grosse Mühe im Haag austragen kann, während einen ähnlichen Streit zwischen China und Siam zu schlichten dort viel schwieriger erscheint; letzteres würde jedenfalls bedeutend mehr Zeit und Kosten beanspruchen, als im ersten Falle.

Der Völkerbund ist tatsächlich noch ein teilweiser Bund von Staaten, dem sich, auch in der Rechtsprechung, politisch ausserhalb stehende Staaten nicht anschliessen wollen. Darum ist zu erwarten, dass diese Staaten, sofern sie ihre Streitigkeiten durch friedliche Rechtsmittel regeln wollen, wohl auch selbständige internationale Gerichte kreieren werden, und zwar *ad hoc* für Einzelfälle, oder sogar ständige regionale. Das wäre ihr Recht und man müsste ihnen hierin zustimmen, weil friedliche Schlichtung von Streitfragen zwischen Staaten auf dem Rechtswege dem Zwecke des Völkerbundes entspricht. Eine nichtamtliche internationale Justiz, ausserhalb der amtlichen, durch die Gerichtsorganisation des Völkerbundes ausgeübt, wird wohl, solange die Staaten frei die Wahl der Richter selbst bestimmen, in den Beziehungen zwischen den Staaten immer vorkommen, und sie würde als Ergänzung der amtlichen Rechtsprechung ihre Existenzberechtigung haben. Anders verhält es sich aber mit einer amtlichen internationalen

Justiz ausserhalb des Völkerbundes, wenn eine solche entstehen sollte, weil der Völkerbund seinen universalen Charakter noch nicht gefunden hat. Denn ist der Völkerbund tatsächlich einmal das, was er seiner Idee nach sein soll, ein universaler Staatenverein, so ändern sich die politischen und öffentlichrechtlichen Prämissen für die Aufrechterhaltung der ausserhalb des Völkerbundes stehenden amtlichen Gerichtsorganisationen; die Spaltung zwischen dem alten und dem neuen Völkerrecht wäre verschwunden und die internationale Rechtsordnung hätte ihre Einheit in dem weltumspannenden Völkerbund gefunden, — darum müsste die oben aufgestellte Forderung der Einheitlichkeit der internationalen Gerichtsorganisation unumschränkte Durchführung finden. Aber auch diese einheitliche Gerichtsorganisation ist durchaus imstande mit den regionalen Bedürfnissen zu rechnen, indem sie für einzelne Staatenkomplexe örtliche Sessionen oder auch Abteilungen des Gerichtshofes einrichten könnte, was von der Zahl der Streitfragen, sowie ferner von der Ausdehnung der Zuständigkeit des ständigen internationalen Gerichtshofes abhängen würde.

IV. Amtliche und nichtamtliche Organisationen der internationalen Gemeinschaft.

Die oben beschriebene verzweigte internationale, unter dem Begriff des Völkerbundes im weiteren Sinn zusammengefasste Organisation ist die allgemeine öffentlichrechtliche oder amtliche Organisation der internationalen Gemeinschaft. Sie ist ein Erzeugnis der Friedensverträge aus den Jahren 1919 und 1920, und in ihrer Verwirklichung eine vollständige Neuschöpfung der Nachkriegszeit. Wohl gab es auch vor dem Weltkriege internationale Organisationen mit amtlichem Charakter, doch unterschieden diese sich alle vom Völkerbunde dadurch, dass sie bestimmte, besondere Zwecke des internationalen Verkehrs zu verfolgen hatten, während der Völkerbund ein allgemeines Ziel zum Grundsatz hat, und daher auch eine allgemeine internationale Organisation darstellt, die sich internationale Organisationen mit besonderen Zwecken einverleiben und unterordnen kann.

Die Sonderorganisationen¹⁾ der Vorkriegszeit waren voneinander vollkommen getrennte Verbindungen zwischen den Staaten, die gegenseitig in keinem Rechtsverhältnis standen, so dass die internationale Organisation der Zeit vor dem Weltkriege durch einen gewissen lockeren Pluralismus und eine Inkohärenz der Einzelorganisationen charakterisiert ist. Der Völkerbund hat nun diese mangelnde Kohäsion schaffen wollen; er hebt aber die früheren Verbände und Einrichtungen nicht auf, sondern nimmt sie bloss in sich auf: lt. Artikel 24 der Völkerbundssatzung werden alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen dem Völkerbunde untergeordnet, wobei der Rat bestimmen kann, dass zu den Ausgaben des Sekretariats auch die Ausgaben der dem Bunde untergeordneten Stellen oder Ausschüsse gehören sollen.

Man sieht also, dass die Völkerbundsorganisation das Bindeglied zwischen allen diesen Sonderverbänden und Stellen bilden soll, das ihnen früher gefehlt hat. Nach halbamtlichen Angaben²⁾ gibt es gegenwärtig 33 öffentliche internationale Sonderverbände, von welchen drei Institute dem Völkerbunde zugerechnet werden und vier Bureaus unter seine Leitung gestellt sind; die übrigen scheinen in keiner formellen Abhängigkeit vom Völkerbunde zu stehen.

Ausser den öffentlichen Organisationen gibt es aber sehr viel mehr internationale Assoziationen, die aus privater Initiative entstanden sind; die oben genannte Veröffentlichung gibt ihrer 478 an, die in 25 verschiedenen Ländern ihren Sitz haben. In einem Bericht des Institut de droit international³⁾ wird hervorgehoben, dass diese Assoziationen ein Erzeugnis des modernen internationalen Lebens sind, die als ein

1) Liszt, Fr. v.: Das Völkerrecht, Berlin 1918, S. 134 ff., zählt 24 verschiedene amtliche internationale Organisationen auf (Kommissionen, Verwaltungsgemeinschaften, Bureaus), die vor dem Weltkriege gegründet worden sind.

2) Handbook of international organisations, Geneva 1929 (Series of League of Nations Publications — XII B), p. 9: List of public organisations.

3) Annuaire 1923. Rapport préliminaire sur la question des associations internationales, pp. 121—157. S. auch Kaufmann, W.: Les unions internationales de nature économique (Recueil 1924, vol. II, pp. 181—290); Pótfér, Pitman B.: An introduction to the study of international organisation, N. Y. 1925, pp. 289—301; Woolf, L. S.: Un gouvernement international (trad. de l'angl.), Paris 1916, pp. 273—303.

Ausdruck der allgemeinen Tendenz erscheinen, die Beziehungen der Menschen zu vervielfältigen und zu erleichtern, die Ideen und Methoden zu verallgemeinern und den gleichgültig wo immer erreichten Fortschritt allen Völkern zugänglich zu machen. Diese Assoziationen sind um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts entstanden und nehmen in der Gegenwart einen grossen Aufschwung. In demselben Institut hat man auch die Rechtsbedingungen, unter welche diese Organisationen zu setzen sind, erörtert, denn vom Standpunkt des internationalen Rechts ist ihre Lage vorläufig eine durchaus nicht geregelte. Eine Regelung würde hier zu der Umwandlung des internationalen Rechts aus dem gegenwärtigen aristokratischen Zustand in den demokratischen der Zukunft¹⁾ beitragen.

So kann die Organisation der internationalen Gemeinschaft in eine amtliche und eine nichtamtliche, private, eingeteilt werden. Vom Standpunkt des öffentlichen Rechts kommt nur die amtliche Organisation in Betracht. Obwohl daher die privaten Organisationen an dieser Stelle nicht zu erörtern sind, muss ihre Existenz doch als ein sicheres Kennzeichen eines spontanen internationalen Gemeinsinnes gewertet werden, der nicht nur die Folge einer amtlichen internationalen Organisation sein kann, und mit ihr entsteht und vergeht. Umgekehrt hat wohl der internationale Gemeinsinn die beiden sich gegenseitig ergänzenden und unterstützenden Organisationsformen internationaler Betätigung des menschlichen Geistes erzeugt.

Dritter Abschnitt: Die Zwecke des Völkerbundes.

§ 1. Der Hauptzweck des Völkerbundes.

Die Völkerbundsorganisation muss ihrer Rechtsidee nach etwas Neues in der Entwicklung des Rechts überhaupt und des internationalen Rechts insbesondere bedeuten. In seiner Rede, die er am 3. Januar 1919 in der Deputiertenkammer zu Rom gehalten, hat Präsident Wilson²⁾ den Sinn der Wandlung,

1) Vgl. Raiston, Jackson H.: Le droit international de la démocratie, trad. de l'anglais, Paris 1923.

2) International ideals, N. Y. — London, p. 52.

die der Völkerbund in den internationalen Beziehungen vollbringen würde, darin sehen wollen, dass ein System des politischen Gleichgewichts unter den Mächten selbst in neuer Gestalt nicht mehr aufgebaut werden könne, weil ein solches System innerlich doch ohne Gleichgewicht sei. Darum müsse etwas Neues an Stelle des alten Gleichgewichts der Mächte treten, und das wäre der Völkerbund: was bis jetzt für theoretisch und idealistisch gegolten, werde von nun an zur praktischen Notwendigkeit — man stehe am Anfänge eines neuen Zeitalters . . . Und Léon Bourgeois¹⁾ schrieb im Jahre 1916, während des Weltkrieges, dass zwei entgegengesetzte Gewalten am Ende des 19. Jahrhunderts in Europa wirkten: einerseits die alte Idee der Hegemonie, die nur das Recht des Starken anerkenne, andererseits aber befestige und präzisiere sich die Idee von der Notwendigkeit einer internationalen Rechtsorganisation; die zivilisierte Menschheit werde sich ihrer selbst bewusst, sie stelle sich die Aufgabe, ein vertragrechtliches Regime zu begründen, welches überall Achtung vor dem Recht und der Freiheit der Nationen sicherzustellen fähig wäre . . . Die Sieger im Weltkriege bilden eben diejenige Staatengruppe, deren Mitglieder für die Einführung einer internationalen Rechtsorganisation schon vor dem Kriege aktiv tätig gewesen waren. Der Völkerbund ist die geistige Schöpfung der dominierenden Erkenntnis von der Notwendigkeit einer ständigen allgemeinen internationalen Rechtsordnung. Dass er aber durch eine Gruppe von Staaten begründet wurde, darin liegt seine Schwäche und sein Mangel; es muss darum aus jener gegenwärtigen Form als Kern die Rechtsidee herausgeschält werden, die allein die Trägerin der internationalen Rechtsorganisation ist, während die vergängliche Form nur die Folge politischer Umstände eines gewissen Augenblicks darstellt.

In der Präambel zur Völkerbundssatzung sind drei Ziele aufgestellt, die zur Errichtung des Völkerbundes geführt haben: die Zusammenarbeit unter den Nationen, der internationale Friede und die internationale Sicherheit. Haben alle drei die gleiche Bedeutung für die Neuordnung der internationalen Beziehungen, oder muss einem dieser Ziele der Vorrang vor den anderen zuerkannt werden?

1) Vorrede zur *Histoire diplomatique de l'Europe* par A. Debidour: La paix armée 1878—1904, Paris 1919, 3^e éd., p. VI.

Friede und Sicherheit kennzeichnen einen bestimmten Zustand der internationalen Gemeinschaft, der die Folge gewisser Bedingungen ist: Friede besagt hier doch eigentlich nur, dass kein Kriegszustand bestehe¹⁾, und die Sicherheit — dass nichts die gegebene internationale Lage gefährden könne; diese Ziele treiben also zur Schaffung eines solchen internationalen Zustandes, der durch negative Kennzeichen charakterisiert ist. Die Zusammenarbeit, hier wohl im Sinne eines ständigen Verhältnisses, bedeutet eine Art Betätigung, die einen gewissen Zustand herbeiführen kann; sie ist nicht Folge, sondern Grundlage dieses Zustandes, und weil sie eine Richtung sozialer Aktivität ist, so wirkt sie auch in der internationalen Gemeinschaft positiv aufbauend. Zusammenarbeit besagt aber zugleich, dass Friede herrscht, denn wenn man zusammen arbeitet, kann das ja nur im Frieden geschehen: wo es daher Zusammenarbeit gibt, da herrscht auch Friede — der Friede ist, wenn nicht Folge, so doch zum mindesten Begleiterscheinung der Zusammenarbeit. Zusammenarbeit und Friede bedeuten aber für den einzelnen immer Sicherheit, als natürliche Folge des durch friedliche Zusammenarbeit geschaffenen Zustandes. Die Sicherheit wird durch Unfrieden aufgehoben, solange aber Zusammenarbeit stattfindet, gibt es keine Bedingungen, die den Unfrieden hervorrufen könnten.

Für die internationale Gemeinschaft in ihrer Aktivität und Vitalität kommt daher von den Zwecken des Völkerbundes in erster Linie die Zusammenarbeit der Nationen in Betracht, die sowohl den Frieden, als allgemeinen Zustand, wie auch die Sicherheit, als besondere Lage jeder Einzelnation, mit sich bringt. Die Tätigkeit ist in den internationalen Beziehungen das Wesentliche; deshalb ist es auch notwendig, dass bei der Schaffung von organisierten Verhältnissen ein leitendes Betätigungsprinzip als Zweck diene, welches mit den übrigen Zielen der Organisation harmoniert. Die Zusammenarbeit entspricht diesen Anforderungen und steht, wie eben gezeigt

1) Fried, A. H., nennt einen solchen Begriff des Friedens allerdings einen militaristischen und stellt noch einen pazifistischen Friedensbegriff auf: Staatenorganisation, im Gegensatz zu Staatenanarchie; es fragt sich, ob, wenn Staatenorganisation den Frieden bedeutet, sie nicht auch andererseits das Nichtbestehen eines Kriegszustandes bedeute? (Handbuch der Friedensbewegung, Berlin 1913, 2. Aufl., S. 22).

wurde, mit den beiden anderen Zielen des Völkerbundes in vollem Einklang.

So können die Zusammenarbeit als zentraler Zweck, der Friede aber und die Sicherheit als Nebenzwecke der internationalen Staatenorganisation, die in der Form des Völkerbundes verwirklicht ist, aufgefasst werden¹⁾.

Die entsprechende Rechtsform für eine Organisation, die Zusammenarbeit bezweckt, bildet eine Assoziation oder Genossenschaft, das heisst eine Einheit, die auf dem Verhältnis der Koordination oder Nebenordnung beruht. Die Genossenschaft geht also aus einer grundsätzlich rechtlichen Gleichheit der Mitglieder hervor, was aber eine tatsächliche Ungleichheit nicht ausschliesst, die durch die Verschiedenheit der realen Bedeutung und Macht der Mitglieder für die Genossenschaft

1) In der Völkerbundssatzung ist die Zusammenarbeit an erster Stelle unter den Zwecken des Völkerbundes genannt, und so kann dieser Zweck auch formell für seinen Hauptzweck erklärt werden. In der Literatur, wie auch in kompetenten Äusserungen anderer Art, ist diese Auffassung vielfach vertreten worden. So sagte am 14. Februar 1919, bei der Einbringung des ersten Völkerbundsentwurfs in die Plenarversammlung der Friedenskonferenz, Präsident Wilson, dass „it is not in contemplation that this should be merely a league to secure the peace of the world. It is a league which can be used for cooperation in any international matter“. Und Lord Robert Cecil sprach es aus, dass „we must try and substitute for the principle of international competition that of international co-operation . . . In future international co-operation shall be made subject to and connected with the League of Nations . . . Certain it is that if we can once get the nations of the world into the habit of co-operating with one another, you will have struck a great blow at the source or origin of almost all the world wars . . .“ (bei Kluyver, Documents on the League of Nations, Leyden 1920, pp. 14 u. 17). Wenn man auch einzelne Ansichten trifft, die der Zusammenarbeit eine bescheidene Rolle zusprechen wollen, wie z. B. Komarnicki (La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations, Paris 1923, p. 143), welcher das Neue im Völkerbunde in der Anerkennung gewisser Prinzipien und nicht in der Zusammenarbeit sieht, so ist doch mehrfach gerade die Zusammenarbeit für den Hauptzweck des Völkerbundes erklärt worden. Solche Äusserungen trifft man zahlreich in den letzten Jahren, besonders von seiten anglo-amerikanischer Verfasser. So schreibt Eustace Percy (The responsibilities of the League), dass auf der Pariser Konferenz: „„International Cooperation“ was designedly put first in the preamble of the covenant as the principle purpose of the League“ (zitiert bei Quincy Wright: The outlawry of war in American Journal of Int. Law 1925, pp. 76–103); Q. Wright schliesst sich dieser Auffassung an. Auch P. J. Noel Baker (The Geneva Protocol for the

bedingt sein kann. Im Völkerbund kommt diese rechtliche Gleichheit darin zum Ausdruck, dass alle Bundesmitglieder dieselben Rechte und Pflichten haben, um die Zwecke des Bundes zu verwirklichen. Die tatsächliche Ungleichheit aber zeigt sich schon darin, dass die materiellen Beiträge zu den Kosten des Bundes nicht für alle Mitglieder in der gleichen Höhe, sondern proportional dem Reichtum und der Grösse der Staaten festgesetzt sind. Besonders aber tritt diese Ungleichheit in der Teilnahme an der Leitung des Völkerbundes hervor, so dass in dieser Hinsicht die Mitgliedsstaaten sich in zwei Abstufungen gliedern: in die Hauptmächte und die sekundären Staaten. So ist die politische Rolle der Grossmächte im Völkerbunde nicht in einer gemeinsamen Aktion des ganzen Bundes aufgelöst, sondern das, was es auch früher gab, eine gewisse Rivalität, ein Sich-Gruppieren unter den

pacific settlement of international disputes, London 1925, p. 174) erkennt die Rolle der Zusammenarbeit im Völkerbunde voll an: „ . . . The new principle of international co-operation is taking root . . . the spirit of co-operation . . . the expression which it receives in the whole organisation and working of the League . . .“ Ferner schreibt Schücking, W. (Le développement du Pacte de la Société des Nations im Recueil 1927, t. V, p. 357) dass „la S. d. N. d'aujourd'hui veut réaliser une collaboration internationale une coopération des Etats organisée sur un plan déterminé“. Für Manley O. Hudson (The development of international law since the war in American J. of int. L. 1928, p. 341) ist der Völkerbund ein System „of conference and cooperation“. Salvador de Madariaga (Disarmament, London 1929, p. 52) nimmt den Gedanken Lord Robert Cecil's auf, wenn er, um die Welt abzurüsten, die Forderung aufstellt, dass die Rivalität durch Zusammenarbeit ersetzt werden solle. Am schärfsten aber gibt William E. Rappard (The Future of the League of Nations, 1929, p. 25 in Problems of Peace, Third Series, London) der Ansicht Ausdruck, dass die Zusammenarbeit der Hauptzweck des Völkerbundes sei, indem er erklärt: „The promotion of international co-operation by the League has heretofore been its most important achievement“, und die anderen Zwecke als vorübergehend oder im Hauptzweck eingeschlossen annimmt. Endlich sei noch erwähnt, dass die Union juridique internationale während der Tagung vom Juni 1926 in der Besprechung über die Reform der Völkerbundssatzung auf kontinentaler und regionaler Grundlage (Berichterstatter A. Alvarez) von den drei Zwecken der internationalen Organisation: der Aufrechterhaltung des Friedens, der Sicherheit und der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten, in bezug auf die letztere bezeugt, dass sie „l'effort de tous les peuples d'aujourd'hui et but principal du Pacte de la Société des Nations“ sei (Séances et travaux de l'Union . . . , Ve Session, Paris 1926 — La Documentation Internationale).

Staaten dauert immer weiter fort, aber diese Erscheinung hat jetzt, dank dem Völkerbunde, neue Perspektiven eröffnet. Wenn vor der Errichtung des Völkerbundes jeder Staat selbst Richter seines Handelns war, soweit er sich nicht durch partikuläre Verträge gebunden wusste, so ist nach der Gründung des Völkerbundes jeder Staat, die Grossmächte mit eingeschlossen, in eine allgemeine Rechtslage gestellt, die den individuellen Bestrebungen der Einzelstaaten gewisse Schranken zieht. Man hat die Rechte des Staates deklarieren wollen; der Völkerbund hat das schon in seiner Satzung getan, indem er die Rechte und Pflichten der Staaten bestimmt hat, welche dem Zweck des Völkerbundes dienen sollen. Denn es kann keine Rechte der Staaten geben, die der Zusammenarbeit, dem Frieden und der Sicherheit der Nationen zuwiderlaufen.

Staaten, die sich keine solchen rechtlichen Schranken ziehen wollen, können zwar gegebenenfalls an der internationalen Zusammenarbeit teilnehmen, gehören aber nicht in den Völkerbund. Zum Eintritt in diesen ist die Bekennung zu seiner Rechtsidee, die in der Präambel der Satzung zusammengefasst formuliert ist, vorausgesetzt, denn verständlicherweise muss eine gemeinsame Rechtsauffassung die Bundesmitglieder beseelen, damit der Völkerbund seine Zwecke, insbesondere die Zusammenarbeit der Nationen, zu verwirklichen imstande sei. Die Satzung selbst weist nur sehr vag auf diese Voraussetzung hin, indem sie von einem Staate, der dem Völkerbunde beitreten will, eine öffentlichrechtliche Struktur erheischt, die kurz mit der Formel „mit voller Selbstverwaltung“¹⁾ bezeichnet werden kann, womit dennoch zugleich die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des Individuums im öffentlichen Recht des betreffenden Staates gemeint wird, denn volle Selbstverwaltung ist nur in einem Staate zu verwirklichen, in welchem das Individuum alle Freiheitsrechte besitzt. Nur die allgemeine, gleiche Rechtsauffassung, die ein Merkmal gemeinsamer Kulturgesinnung darstellt, ermöglicht im Rahmen des Völkerbundes

1) Englischer Text; im Französischen klingt es etwas anders: *qui se gouverne librement*, was buchstäblich „der sich frei regiert“ bedeutet. Frei regiert sich ein politisches Gebilde, in dessen innerem öffentlichem Recht die Freiheit der Persönlichkeit zum Rechtsgrundsatz geworden ist; dabei kann sich auch ein Geist ausbilden, der fähig und willig zur Zusammenarbeit ist.

die Zusammenarbeit der Nationen. Verschiedene Rechtsanschauungen würden die Völker bald so einschneidend trennen, dass ihr Zusammenwirken auch im Völkerbunde illusorisch erschiene; denn wenn Interessengegensätze noch ausgeglichen werden können, so schliessen sich widersprechende Rechtsauffassungen gegenseitig einfach aus. Wenn daher eine Mitwirkung der Staaten zur Verwirklichung gemeinsamer Interessen wohl unabhängig vom Völkerbund möglich ist, so kann man jedoch nicht erwarten, dass bei grundverschiedenen Rechtsanschauungen eine ständige internationale Rechtsordnung entstehen könnte, die eine Zusammenarbeit der Nationen zu regeln, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten imstande wäre; damit dieses geschehe, müssen die Staaten sich auf bestimmte Rechtsgrundsätze einigen, die der Rechtsordnung als Unterlage dienen könnten. Der Schwerpunkt der Aufgabe liegt hierbei eben darin, eine solche Einigung durchzuführen und zugleich den Völkerbund in universaler Ausdehnung zu verwirklichen. Daher mag der Völkerbund wohl noch für lange Zeit ein Fragment der internationalen Rechtsorganisation bleiben, bis sich endlich auf der ganzen Erde eine einheitliche Rechtsauffassung durchgesetzt haben wird. Es ist denkbar, dass der gegenwärtige fragmentarische Völkerbund die Aufgabe zu erfüllen hat, die Unifikation des Rechtsgedankens in der Welt durchzuführen: gelänge ihm dies, so hätte der Völkerbund seine ideelle Vollkommenheit erreicht, gelänge es nicht, so bliebe eine wirkliche Zusammenarbeit der Nationen, und auch der Friede und die Sicherheit immer noch ein blosser Traum und eine Illusion. So hat die Errichtung des Völkerbundes das Problem eines einheitlichen Weltrechts, die Ausarbeitung einer internationalen Rechtsauffassung, die sich von nationalen Rechtsvorstellungen löst¹⁾, die Aufklärung der Rechtsidee der internationalen Gesinnungskultur] auf die Ta-

1) Sehr ausdrucksvoll formuliert findet man ähnliche Gedanken beim Präsidenten Wilson: „In a sense, the old enterprise of national Law is played out. I mean, that the future of mankind depends more upon the relations of nations to one another, more upon the realisation of the common brotherhood of mankind, than upon the separate and selfish development of national system of Law; so that the men who can, if I may express it so, think without language, think the common thoughts of humanity, are the men who will be most serviceable in the immediate future“ (Rede in Paris am 10. Mai 1919 in *The triumph of ideals*, N. Y. 1920, p. 75).

gesordnung gebracht. Dieses Weltrecht ist kein Recht zwischen Staaten schlechthin, sondern ein Recht der internationalen Beziehungen überhaupt, und da dieselben auf das innere Leben der Nationen einwirken müssen, so bestimmt dieses Recht auch das nationale Recht, welches sozusagen internationalisiert wird. Das wäre eine logische Folge der Zusammenarbeit der Nationen, denn sie erheischt rechtliche Formen, die sich nicht in der Weise durchsetzen, dass ein Recht das andere gewaltsam wegdrängt, sondern die dazu dienen, die Zusammenarbeit selbst durch Rechtsregeln zu bestimmen und ihr das nationale Recht anzupassen, damit die Zusammenarbeit der Nationen nicht durch isolierte nationale Bestrebungen behindert oder paralytiert würde: die nationalen Bestrebungen sollen nicht gegen die Zusammenarbeit im Völkerbunde gerichtet sein, sondern in dieser Zusammenarbeit eine Erweiterung finden.

Die Beziehung des internationalen Rechts zum nationalen kommt in der Wirksamkeit der internationalen Arbeitsorganisation klar zum Ausdruck. Die Zusammenarbeit der Nationen erfordert, dass eine internationale Regulierung der Arbeit durchgeführt werde; die Arbeitskonventionen, welche die Arbeitskonferenz festsetzt, sind die internationalen Arbeitsregeln. Von der Anpassungsfähigkeit der nationalen Arbeitsbedingungen hängt es nun ab, ob diese Konventionen durch die Regierungen voll und ganz angenommen werden und ob das nationale Recht ihnen entsprechend geändert wird, oder ob sie der nationalen Gesetzgebung die Richtung weisen¹⁾. Wenn das nationale Recht, wie z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, gar nicht der internationalen Regelung der Arbeit anzupassen ist, so kann in diesem Fall keine Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes entstehen: möglich wäre allenfalls bloss Mitarbeit. Gegenwärtig ganz ausgeschlossen aber ist auf dem Gebiete der Arbeitsregelung ein Zusammenhang zwischen dem Völkerbunde und der russischen Sowjetrepublik, denn in der Rechtsauffassung von der Arbeit sind hier gegenseitig sich ausschliessende Standpunkte gegeben, die keine gemeinsame positive Rechtserzeugung zulassen.

1) Vgl. Leblanc, J.: Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail selon les traités de 1919 (in Revue de droit international, fondé par Lapradelle, 1927, p. 1000).

Die Rechtsentwicklung ist mit der Errichtung des Völkerbundes in eine neue Phase getreten, deren Gedanke darin zu suchen ist, dass das Recht jetzt durch den Völkerbund — der in der Idee die Gesamtheit der Staaten bedeutet — ununterbrochen, regelmässig, im Rahmen einer ständigen internationalen Rechtsordnung geschaffen wird. Dieses Recht gibt der Zusammenarbeit der Nationen, als Grundlage der Beziehungen der Staaten, Ausdruck, und daher betrifft es direkt die internationalen Lebenszwecke, indem es zugleich auf das nationale Sein und Wirken Einfluss übt. Diese neue Lage besagt insbesondere für das internationale Recht, dass dieses Recht dasjenige Rechtsgebiet sein soll, wo die Gesamtheit der zum Völkerbunde gehörenden Staaten, rechtsetzend und rechtkontrollierend, die Tätigkeit der Einzelstaaten von der Zusammenarbeit aller Staaten in Abhängigkeit bringt.

So sind mit dem Völkerbunde die Vorbedingungen dazu geschaffen, dass sich auch in der internationalen Gemeinschaft eine monopolisierende Tendenz innerhalb der Rechtsetzung geltend machen kann. Die Völkerbundssatzung lässt zwar den Staaten freie Hand beim Schliessen partikulärer Verträge, d. h. zur Erzeugung lokalen internationalen Rechts, doch setzt sie allgemeine Bedingungen fest, denen diese Verträge Rechnung tragen müssen, indem einerseits ihr Inhalt mit der Völkerbundssatzung nicht im Widerspruch stehen (Art. 20), d. h. nicht gegen die Zusammenarbeit der Völker gerichtet sein darf, und andererseits die Abmachungen im Sekretariat des Völkerbundes registriert und veröffentlicht werden müssen, damit der Völkerbund eine wirkliche Kontrolle über die partikulären Verträge ausüben könne.

Es ist auch nicht schwer vorauszusehen, dass bei der monopolisierenden Tendenz, die einer bewussten wissenschaftlich begründeten Rechtserzeugung eigentümlich ist, die rechtsetzende Tätigkeit des Völkerbundes sich immer mehr entwickeln und wohl einmal in solche Gebiete der nationalen Gesetzgebung eindringen wird, in denen ihr Vorhandensein gegenwärtig gar nicht zu erwarten ist. Denn das Leben, die Beziehungen zwischen den Völkern und den Einzelindividuen werden immer enger, gleichförmiger, internationalisieren sich, und auch das Rechtsleben muss, weil es Leben ist, denselben Gang gehen. Man ist aus dem Zeitalter des nationalen Rechts,

wo der Staat die Rechtsetzung monopolisiert hatte, in ein neues Zeitalter des internationalen Rechts getreten, wo der Völkerbund, als Verkörperung der Staatsgemeinschaft, eine führende Rolle in der Rechtserzeugung zu spielen haben wird.

Oben ist schon davon die Rede gewesen, dass der Völkerbund durch eine Gruppe von Staaten begründet worden ist, und dass darin seine Schwäche liegt. Wenn der Völkerbund ein neues Zeitalter einleitete, so muss dieses doch zu einem bestimmten Zeitpunkt begonnen haben, und die Lage, die Beziehungen, welche in jenem Augenblick zwischen den Staaten existierten, ja die existierenden Staaten selbst, mussten zur Unterlage der neu zu errichtenden internationalen Rechtsordnung werden. Ein Anfang musste gemacht werden, und zum Anfang wurde das genommen, was sich vorfand: eben die internationale Lage, welche die Friedensschlüsse nach dem Weltkrieg geschaffen hatten. Der Völkerbund hat jene, damals entstandenen völkerrechtlichen Beziehungen als existierende internationale Rechtsordnung aufgenommen und wird die weitere Entwicklung dieser letzteren auf Rechtswegen fortführen. Das geschieht natürlich durch den Völkerbund, zur Verwirklichung seiner Zwecke: eine Änderung der Rechtslage, was zugleich eine Änderung der tatsächlichen politischen Lage bedeuten würde, ist hier nur insoweit möglich, als dadurch die Zusammenarbeit der Nationen, der Friede und die Sicherheit gefördert würden. Gegen die Rechtsidee des Völkerbundes wäre ein Bestreben gerichtet, das zum Zwecke hätte, durch den Völkerbund eine Änderung der internationalen politischen Lage herbeizuführen, um die Macht und Bedeutung einer Nation auf Rechnung anderer Nationen zu erhöhen. Nichts kann irrtümlicher sein, als die Meinung, dass mit dem Völkerbund alle besonderen Verpflichtungen, die der internationalen Sicherheit dienen und die einzelne Staaten belasten, hinfällig werden müssen, weil die allgemeinen Verpflichtungen, die die Mitgliedschaft im Völkerbund mit sich bringt, der internationalen Sicherheit dienen. Der Völkerbund ist keine Garantie, weder für den Frieden, noch für die Sicherheit: er ist eine Rechtsordnung, die der Zusammenarbeit der Nationen zur Grundlage dient. Soweit die Einzelstaaten diese Zusammenarbeit in ihren gegenseitigen Beziehungen berücksichtigen, ist auch Friede und Sicherheit durch den Völkerbund gewähr-