

Völkerrecht als Rechtsordnung I.

Dr. Viktor Bruns, Professor an der Universität Berlin, Direktor des Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

I. Vorbemerkung

Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung für die Gemeinschaft der Staaten, ein System von Rechtsgrundsätzen, Rechtsinstituten und Rechtssätzen, die untereinander in einem Ordnungszusammenhang stehen.

Überprüft man irgendeine der in- oder ausländischen Gesamtdarstellungen dieses Rechtsgebiets, so scheint die eben aufgestellte Behauptung nicht begründet. In ihnen wird, wenn wir von einigen wenigen Ausnahmen absehen, zu denen in erster Linie das Lehrbuch von Anzilotti und etwa »Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft« von Verdross gehören, das Völkerrecht als eine Vielheit von Regeln behandelt, deren Ordnungszusammenhang nur undeutlich erkennbar ist. Das Völkerrecht, so wird gelehrt, besteht zum ganz überwiegenden Teil aus Vertragsregeln, die sich einzelne Staaten oder Staatengruppen geschaffen haben. Daneben sollen ein paar Normen gelten, die auf das sogenannte Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle zurückgeführt oder aus stillschweigendem Vertragsschluß abgeleitet werden. Das wären etwa die Regeln über die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Staaten, über deren völkerrechtliche Repräsentationsorgane, über die Rechtsprivilegien der Diplomaten, über den Abschluß von Staatsverträgen und über das völkerrechtliche Delikt. Wäre diese Auffassung richtig, dann gäbe es allerdings keine Völkerrechtsordnung und damit auch kein Völkerrecht.

Ein Blick auf die Praxis der Staaten und die Rechtsprechung der überstaatlichen Gerichte zeigt, wie irrig eine solche Anschauungsweise ist. Die Urteile dieser Schiedsgerichte insbesondere stützen sich auf eine große Zahl von Rechtsnormen, die weder zum Vertragsrecht, noch zu dem gesicherten Bestand des Gewohnheitsrechts gehören. Eine sorgfältige Prüfung z. B. der bisherigen Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Haag ergibt bereits einen Bestand von meh-

rerer Hundert solcher Regeln. Wie gewinnt dieser Gerichtshof, wie gewinnen die anderen Schiedsgerichte diese Normen? Oder gehören gar diese Normen nicht zum positiven Völkerrecht?

Es kann nicht geleugnet werden, daß unser heutiges System oder die heutigen Systeme des Völkerrechts nicht ausreichen, den Rechtsstoff, der durch die Schiedsgerichte nicht geschaffen, sondern nur evident gemacht worden ist, zu erfassen. Sie reichen vollends nicht aus, die wichtigste Aufgabe einer Wissenschaft zu erfüllen, nämlich eben jener Tätigkeit der Gerichte vorzuarbeiten und ihr die systematischen Zusammenhänge einer in sich geschlossenen Rechtsordnung aufzuzeigen.

Dazu wird freilich eine Wissenschaft nicht imstande sein, die einer festen Methode entbehrt und ohne System arbeitet. Hätte man in weiten Kreisen nicht verlernt, sich auf die Grundlagen zu besinnen, so könnte z. B. nicht aus dem Umstand, daß in zwei oder drei Staatsverträgen angeblich dem Einzelindividuum eine Klagbefugnis vor einer Internationalen Instanz gewährt wird, der Schluß gezogen werden, daß ganz allgemein Einzelpersonen nach Völkerrecht Rechtssubjekte sein können. Man übersieht dabei vollkommen, daß dieses Ergebnis eine Änderung der Grundstruktur der Völkerrechtsordnung voraussetzt, die nicht durch diesen oder jenen Einzelvertrag abgeändert werden kann. Was soll ein Völkerrechtssystem bedeuten, das einige Sätze des gemeinen Rechts mit einzelnen Vertragsbestimmungen nach den angeblich konstitutiven Elementen des Staates (Staatsverfassung, Staatsvolk, Staatsgebiet) zusammenordnet? Es genügt in diesem Zusammenhang auf einige weitere Fehlerquellen hinzuweisen, die besonders verhängnisvoll für die wissenschaftliche Bearbeitung des Völkerrechts geworden sind.

Wenn einzelne Staaten untereinander über einen bestimmten Gegenstand inhaltlich ähnliche Verträge geschlossen haben, so kann durch eine Abstraktion aus diesen Verträgen nicht auf die Existenz eines Rechtsinstituts des gemeinen Völkerrechts geschlossen werden. Es gibt zwar Auslieferungsverträge, aber kein Völkerrechtssystem der Auslieferung. Es gibt Verträge, in denen ein Staat dem anderen die Ausübung hoheitlicher Befugnisse überträgt; es gibt aber kein Völkerrechtssystem des Protektorats. Nicht selten wird bei der Auslegung eines solchen Einzelvertrags auf den Begriff des Protektorats oder der Suzeränität Bezug genommen, um aus ihm rechtliche Folgerungen für die Beziehungen der beiden Vertragsstaaten abzuleiten. Im Grunde wird bei diesem Verfahren ein Vertrag mit Hilfe von Bestimmungen ausgelegt, die zwischen ganz anderen Vertragsparteien vereinbart sind. Westlake hat (The Collected Papers S. 435 f.) die Fehlerhaftigkeit dieser Methode an einem eindrücklichen Beispiel gezeigt, wie man zu politischen Zwecken den Sinn und die Bedeutung der zwischen England und der Südafrikanischen Republik 1884 in London geschlossenen Konvention zu fälschen

versuchte, indem man bei der Auslegung der einzelnen Bestimmungen von dem Begriff der Suzeränität ausging.

In ein System des Völkerrechts, das nur ein System des gemeinen Völkerrechts sein kann, gehören einzelne Verträge überhaupt nicht, sondern nur Rechtsgrundsätze, Rechtsinstitute und Rechtssätze von allgemeiner Geltung.

In den meisten der heutigen Darstellungen findet man mehr oder weniger breite Umschreibungen der Texte von Einzelverträgen über spezielle Gegenstände, vergeblich aber wird man eine Systematik der Vertragsverpflichtungen suchen. Was uns in der Lehre vom völkerrechtlichen Vertrag geboten wird, ist eine Aufzählung der Formalien des Vertragsschlusses und der Vertragsaufhebung. Kaum irgendwo aber findet man eine Darstellung des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts. Es wird z. B. nicht geschieden zwischen den Beendigungsgründen für das Rechtsverhältnis als Ganzes und den Aufhebungsgründen der einzelnen Verpflichtungen aus diesem Rechtsverhältnis. Weder die verschiedenen Arten der Gesamtgläubigerschaft der Staaten, noch die möglichen Typen einer Gesamtschuldnerschaft finden Beachtung, obwohl die Friedensverträge etwa mit den Bestimmungen über die Reparationsforderungen die Behandlung solcher Fragen besonders nahe legen.

Auch die möglichen Arten vertraglicher Leistungsverpflichtungen begegnen keinerlei Interesse; und doch wäre bei der meist äußerst sorglosen Fassung der Verträge, die den Inhalt der Staatenverpflichtung kaum erkennen läßt, gerade diese Aufgabe von besonderer Wichtigkeit und Dringlichkeit. Um nur ein Beispiel zu geben: Verpflichten sich zwei Staaten gegenseitig, ihren Staatsangehörigen bestimmte Rechte (auf Niederlassung, Eigentumserwerb usw.) zu gewähren, so wird der Sinn dieser Verträge (also etwa der Klauseln von Handels- oder Niederlassungsverträgen) der sein, daß die Staaten versprechen, durch ihre Gesetzgebung den Angehörigen des Vertragspartners unmittelbar die vereinbarte Rechtsstellung einzuräumen und so die Angehörigen an dem landesrechtlichen Rechtsschutzverfahren teilhaben zu lassen. Wird der Vertrag als Landesgesetz in den beiden Staaten verkündet, so werden dadurch unmittelbare landesrechtliche Berechtigungen der gegenseitigen Staatsangehörigen geschaffen. Verpflichtet sich dagegen ein Staat durch Vertrag einem anderen gegenüber, dessen Angehörigen einen unter bestimmten Voraussetzungen entstandenen Schaden zu ersetzen, so wird dadurch lediglich eine Verpflichtung von Staat zu Staat begründet. Die Verkündung dieses Vertrages als Landesgesetz in den beiden Staaten wird nach dem Sinn des Vertrages weder die Bedeutung haben, daß die im Vertrag genannten Staatsangehörigen einen unmittelbaren Anspruch nach dem Landesrecht des verpflichteten Staates diesem gegenüber bekommen sollen, noch daß sie einen Anspruch gegen den berechtigten Heimatstaat nach

dessen Landesrecht erwerben. Ein Hauptgrund, weshalb heute so viel Unklarheit und Streit über den Inhalt der Schadensersatzverpflichtung besteht, ist darin zu sehen, daß man es bisher vielfach versäumt hat, die völkerrechtlichen Pflichten des gemeinen und des Vertragsrechts mit der nötigen Schärfe zu erfassen.

Eine weitere Fehlerquelle ist in der Vermengung von Völkerrecht und staatlichem Recht zu erblicken. In manchen Lehrbüchern werden rein landesrechtliche Probleme erörtert und staatliche Rechtsnormen aufgezählt. Was soll es z. B. für einen Sinn haben, wenn die verschiedenen Gründe für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit aus den verschiedenen Landesgesetzen, Bestimmungen über Ein- und Auswanderung, über Fremdenrecht usw. zusammengestellt und aufgezählt werden. Für die Beziehungen unter den Staaten sind landesrechtliche Gesetzesbestimmungen bloße Tatsachen und keine Rechtsnormen. Haben zwei Staaten, unter denen eine Staatsangehörigkeitsfrage streitig geworden ist, über diesen Gegenstand keine Vereinbarung getroffen, so kann sich nur die Frage erheben, ob etwa Normen des gemeinen Völkerrechts bestehen, die eine Abgrenzung der beiden staatlichen Verbände in personeller Hinsicht regeln, ob und in welcher Beziehung also der einzelstaatliche Gesetzgeber durch überstaatliche Normen bei der gesetzlichen Fixierung der Staatszugehörigkeit gebunden ist.

Staatliche Normen haben auf alle Fälle nur dann im Verkehr der Staaten Rechtsgeltung, wenn durch vertragliche Bestimmung oder eine Regel des gemeinen Völkerrechts auf sie verwiesen und ihr Inhalt damit zur völkerrechtlichen Norm geworden ist. Obwohl man fast allgemein in Theorie und Praxis Völkerrecht und Landesrecht als zwei getrennte Rechtsordnungen ansieht, in denen sich die Entstehung, Veränderung und Aufhebung der Rechtsnormen nach selbständigen Regeln durch die Tätigkeit verschiedener Organe vollzieht, soll aus den in den wichtigsten Kulturstaaten bestehenden, inhaltlich übereinstimmenden Zivilrechtssätzen unmittelbar auf die Existenz gleichlautender Völkerrechtsnormen geschlossen werden. So wird etwa versucht, Regeln der landesrechtlichen Zivilgesetzbücher über Willenserklärung, Vertrag oder Schadensersatz zu Völkerrechtsregeln zu machen, obwohl es z. B. nicht einmal im Landesrecht ein Rechtsinstitut des Vertrages gibt, sondern man zwischen öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag, die verschiedene Rechtsinstitute sind, unterscheidet. Dieser methodische Fehler wird nicht dadurch beseitigt, daß man sich auf den Analogieschluß beruft. Ein solcher Analogieschluß wäre nur zulässig, wenn die Völkerrechtsordnung ihn durch eine Norm gestattete.

In diesem Zusammenhang muß in aller Offenheit erklärt werden, daß die Gemischten Schiedsgerichte, die durch die Friedensverträge

eingesetzt sind, in Verkennung ihrer Stellung und ihrer Aufgaben in zahlreichen Fällen rein völkerrechtliche Streitfragen unter Anwendung staatlicher Gesetznormen entschieden haben. So wurde z. B. in einem Urteil des Deutsch-Polnischen Schiedsgerichts (Recueil Band IV S. 359) die polnische Staatsangehörigkeit auf Grund des Artikels 9 des code civil festgestellt, obgleich übrigens dieser Artikel im Alten Russischen Reich durch das Gesetz vom 31. Dezember 1867 aufgehoben war und auch von Polen später nicht in Kraft gesetzt wurde. Im Verhältnis von Deutschland zu Polen gelten für die Anwendung des Versailler Vertrags ausschließlich die vertraglichen Bestimmungen über die Staatszugehörigkeit, aber nicht etwa die Bestimmungen der polnischen Staatsgesetze.

In einem anderen Falle hat das Deutsch-Rumänische Schiedsgericht in einem Prozeß, in dem der rumänische Staat auf Grund des Artikels 297 e VV. Ersatz für den durch deutsche Requisitionen einer rumänischen Aktiengesellschaft entstandenen Schaden forderte, erklärt, daß ein bestimmtes Verhalten des rumänischen Staates als *acte de souveraineté* der rechtlichen Würdigung durch das Gemischte Schiedsgericht entzogen sei und daß das Schiedsgericht sich in eine Streitfrage, die ausschließlich die kriegführenden Staaten angehe, nicht einmischen dürfe. Vermutlich war für diese Feststellung die Regel des französischen Rechts, daß die *actes de gouvernement* der Nachprüfung durch den Richter nicht unterworfen werden dürfen, maßgebend. Dieser landesrechtliche Satz ist damit zur Grundlage eines Urteils des durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzten überstaatlichen Gerichts gemacht worden, dessen Aufgabe die Anwendung der Bestimmungen der abgeschlossenen Staatsverträge und der ergänzenden Regeln des gemeinen Völkerrechts ist, also einer Rechtsordnung, die gerade die Würdigung von Staatsakten und nur von solchen zum Gegenstand hat.

Die Unklarheit über die Beziehungen der Völkerrechtsordnung zu den einzelstaatlichen Rechtsordnungen wirkt sich nicht selten auf die Art und Weise der Problemstellung aus. In der völkerrechtlichen Literatur, aber auch gelegentlich in der internationalen Rechtsprechung werden die Probleme so formuliert, als handelte es sich um Fragen des staatlichen und nicht um Fragen des überstaatlichen Rechts. Dazu scheint die grundsätzliche Auffassung von dem Geltungsgrund des Völkerrechts zu verleiten. Wer die Geltung völkerrechtlicher Verträge oder überhaupt die Geltung völkerrechtlicher Normen auf die Selbstbindung des Staates zurückführt, der sieht trotz allem in dem Völkerrecht doch nur eine Art äußeren Staatsrechts; er betrachtet die zwischenstaatlichen Beziehungen vom Boden der staatlichen Rechtsordnung aus, ihm verdrängen landesrechtliche Gesichtspunkte die völkerrechtliche Betrachtungsweise.

Richtig

So werden die völkerrechtlichen Normen ihrem Wesen nach als Beschränkungen der staatlichen Souveränität aufgefaßt und daraus der Schluß gezogen, daß, was das Völkerrecht nicht ausdrücklich verbiete, erlaubt sei. Im Staatenstreit müßte demnach die Partei, die sich durch einen Hoheitsakt eines anderen Staates beschwert fühlt, die Verbotsnorm, die Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität nachweisen. Eine solche Auffassung, die von dem sogen. Begriff der Souveränität ausgeht, ist verfehlt; sie gründet auf staatsrechtlichem und nicht auf völkerrechtlichem Boden. Für die völkerrechtliche Beurteilung kommt es darauf an, ob das staatliche Verhalten rechtmäßig ist oder nicht. Rechtmäßig ist es, wenn die Völkerrechtsordnung den Staat zu seinem Verhalten berechtigt; rechtswidrig, wenn sie es verbietet. Ein Verhalten, das weder erlaubt noch verboten, also rechtlich indifferent wäre, kann es nicht geben.

Ein Beispiel bildet der Streitfall zwischen Danzig und Polen, der von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag am 3. März 1928 entschieden wurde. Es handelte sich um die Frage, ob Polen zur Anerkennung der von den Danziger Gerichten gefällten Urteile verpflichtet war, die sich auf gewisse Ansprüche von in den polnischen Eisenbahndienst übergetretenen Danziger Beamten bezogen. Die beiden Staaten hatten ein Abkommen geschlossen, in welchem die Rechtsstellung dieser Eisenbahnbeamten geregelt worden war. Einige der Beamten hatten den polnischen Staat vor den Danziger Gerichten, die wie nicht bestritten wurde, für solche Klagen zuständig waren, verklagt, da sie der Meinung waren, die polnische Eisenbahnverwaltung enthalte ihnen bestimmte Leistungen vor, zu deren Erbringung Polen sich in dem Beamtenabkommen dem Danziger Staate gegenüber verpflichtet habe. Die Danziger Gerichte hatten ihre Urteile auf die Bestimmung dieses Beamtenabkommens gestützt, Polen weigerte sich, diese Urteile anzuerkennen und auszuführen. Es berief sich darauf, daß die Ansprüche der Eisenbahnbeamten weder nach polnischem Beamtenrecht, noch nach den Anstellungsverträgen der Beamten gerechtfertigt seien. Auf das Beamtenabkommen selbst könnten sich weder die klagenden Beamten noch die Danziger Gerichte stützen, da dieses als Staatsvertrag nur Rechte für die vertragschließenden Staaten begründe. Die Gegenseite versuchte, den Nachweis zu führen, daß man bei Abschluß dieses Vertrages beabsichtigt habe, unmittelbar Rechte für die Beamten zu schaffen, sowie daß der Vertrag polnisches Landesrecht oder doch Bestandteil der Anstellungsverträge der Eisenbahnbeamten geworden sei, da diese beim Übertritt in den polnischen Staatsdienst eine Erklärung zu unterschreiben hatten, die sich ausdrücklich auf das Beamtenabkommen bezog.

Beide Parteien hatten durch diese Formulierung der Streitfrage

den Fall auf das Gebiet des Landesrechts zu schieben gesucht und sich darüber gestritten, welches Recht die Danziger Gerichte anzuwenden berechtigt und verpflichtet und ob die Bestimmungen des Beamtenabkommens in polnisches Landesrecht umgewandelt worden seien.

In Wahrheit aber war der Streitgegenstand ein rein völkerrechtlicher. Polen hatte sich Danzig gegenüber in dem Abkommen zu einer in allen Einzelheiten geregelten Behandlung der in den polnischen Staatsdienst übergetretenen Danziger Eisenbahnbeamten verpflichtet, und ferner zur Anerkennung und Ausführung der Urteile der Danziger Gerichte, denen durch völkerrechtlichen Rechtsakt die Zuständigkeit zur Beurteilung der zwischen den Beamten und der Eisenbahnverwaltung aus dem Anstellungsvertrag sich ergebenden Streitigkeiten übertragen war. Die einzige Frage, die demnach von den internationalen Instanzen zu prüfen war, ging dahin, ob die Urteilssprüche der Danziger Gerichte im Einklang standen mit den zwischen Danzig und Polen geltenden Normen des partikulären und gemeinen Völkerrechts. Ob die Danziger Gerichte zu Recht oder zu Unrecht in ihren Urteilen das völkerrechtliche Abkommen als solches oder als Danziger oder polnisches Recht zugrunde gelegt hatten, war für diesen Staatenstreit ohne jede rechtliche Bedeutung. Eine Nachprüfung dieser Frage wäre nur statthaft gewesen, wenn Danzig durch eine völkerrechtliche Rechtsnorm verpflichtet wäre, in seinen Gerichten ein bestimmtes Landesrecht, also etwa das polnische anzuwenden zu lassen; das war aber nicht der Fall.

Dieser eine Fall mag hier genügen, um zu zeigen, daß der Staatenstreit seine eigene Problemstellung besitzt, die nur vom Boden der überstaatlichen Rechtsordnung aus gefunden werden kann.

Unsere heutige Rechtslehre und besonders die Theorie des Völkerrechts bezeichnet sich als die Lehre vom positiven Recht. Für sie ist Recht nur das gesetzte und das Gewohnheitsrecht, Völkerrecht nur, was durch Vertrag oder Rechtsübung der Staaten ausdrücklich geschaffen ist. Alles andere soll Naturrecht sein, »eine Summe von Postulaten sittlicher, politischer, wirtschaftlicher Art«. Einer solchen Auffassung fehlt die Einsicht in den Begriff und das Wesen des Rechts. Sie ist darum nicht imstande, zu leisten, was sie vorgibt. Worin besteht dieser Positivismus im Völkerrecht? Er umschreibt den Inhalt einzelner Staatsverträge und sucht durch Generalisierung des Gemeinschaftlichen zu allgemein Gültigem zu kommen. Er beschreibt Einrichtungen und Vorgänge und vermißt sich, aus dem Faktischen die Norm abzuleiten. Für ihn ergibt sich aus der Tatsache, daß einige Staaten in einer bestimmten Lage sich ähnlich verhalten haben, die Rechtsregel. Da die Staatenpraxis aber auf keinem Gebiet eine völlig gleichförmige ist, ist für ihn eben ein anderes Verhalten normwidrig. Warum das Verhalten des einen Staates als recht-

mäßig und das Verhalten des anderen Staates als rechtswidrig bezeichnet wird, dafür gibt es keinen Grund, es sei denn die Addition der Staaten und der Fälle. Im übrigen hat dieser Positivismus sein eigenes Programm nicht verwirklicht; die Staatenpraxis, selbst soweit sie in den veröffentlichten diplomatischen Noten enthalten ist, würde kaum je ernstlich erforscht, eine rühmliche Ausnahme macht nur — allerdings auf die Praxis der Vereinigten Staaten beschränkt — das berühmte Werk von J. B. Moore. Auch die Rechtsprechung der internationalen Schiedsgerichte ist von der Theorie noch nicht entfernt ihrer Bedeutung entsprechend gewürdigt. Daher hat Brierly (*British Year Book of International Law* 1924 S. 4 ff.) mit guten Gründen gezeigt, wie wirklichkeitsfremd die herkömmliche Lehre von den Grundlagen des Völkerrechts ist, wie wenig die Theorie des »positiven« Völkerrechts mit dem lebenden Recht der Staaten zu tun hat.

Rechtsnormen sind Bewertungskriterien für menschliches Verhalten, für das Verhalten von Einzelindividuen, wie von Personenverbänden. Sie qualifizieren dieses Verhalten zu einem rechtmäßigen oder rechtswidrigen. Aber nicht umgekehrt qualifiziert das Verhalten die Regel. Die treffendste Kritik hat W. Schönfeld in seinem anregenden Buche über die logische Struktur der Rechtsordnung, diesem sogenannten Positivismus gesprochen. Der Rechtsbegriff samt den von ihm abhängigen Begriffen wird »nicht durch generalisierende Abstraktion aus einer Erfahrung, von der niemand weiß, warum sie gerade Rechtserfahrung sein soll, nicht aus der Betrachtung dessen gewonnen, was sich als Recht aus gibt, wie der Positivismus in seiner Naivität meint . . ., sondern vielmehr durch Analyse der Rechtserfahrung erkannt, indem nach der Bedingung der Möglichkeit wirklichen Rechts gefragt wird. Analysieren ist nicht generalisieren und darum der apriorische Wesensbegriff kein empirischer Gattungsbegriff«.

Die nachstehenden Ausführungen, denen in den nächsten Bänden dieser Zeitschrift noch weitere Aufsätze folgen sollen, stellen einen Versuch dar, für das Völkerrecht ein System und eine Methode zu finden. Ein Versuch, der bei dem krisenhaften Zustand der allgemeinen Rechtslehre noch große Mühe und Geduld erfordern wird. Es kann dabei nicht die Absicht sein, an dieser Stelle eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Richtungen unserer heutigen Theorie zu unternehmen, insbesondere nicht mit der reinen Rechtslehre Kelsens, die auf so ganz verschiedener Grundlage aufgebaut ist. Der grundsätzliche Gegner dieser Lehre wird trotzdem gerne anerkennen, wieviel Anregung er ihr selbst und dem Versuche von Verdross, auf ihrer Grundlage ein wissenschaftliches System des Völkerrechts zu errichten, verdankt. Der eigene Versuch ist eine Erweiterung von im Jahre 1927 in Berlin, Danzig und Dorpat gehaltenen Vorträgen und

gleichzeitig eine Vorarbeit zu einer systematischen Darstellung des Völkerrechts. Den Ausführungen kommt daher nur der Charakter einer vorläufigen Formulierung zu.

2. Rechtsordnung und Rechtsgemeinschaft.

Recht bedeutet Ordnung und Frieden in einer Gemeinschaft. Die Ordnung des Zusammenlebens von Menschen oder Menschengruppen in einer Gemeinschaft bedingt die Unterdrückung der Eigenmacht, des freien Spiels der Kräfte, der willkürlichen Selbstbestimmung der einzelnen Genossen. Das Wesen einer Ordnung besteht nicht bloß in einem Negativen, in der Anordnung des Nichtdürfens. Ordnung ist Zuweisung einer Eigensphäre des Handelns und Herrschens an den Genossen, ist Gewährung eines Dürfens und ist Schutz dieses Dürfens durch Anordnung des Nichtdürfens der übrigen Genossen. So ist eine Rechtsordnung ihrem Wesen nach Verteilungs- und Friedensordnung.

Denkt man sich die Rechtsordnung in einem gegebenen Kreise fort, so gäbe es für die Bewertung des Verhaltens der einzelnen Menschen zueinander keine rechtliche Norm. Der Einzelne hätte die Möglichkeit zu allem, freilich nur soweit seine Fähigkeit, seine tatsächliche Macht reicht. Der Schwache hätte keine Aussicht, sich überhaupt eine Eigensphäre zu schaffen, der Schwächere müßte ständig damit rechnen, die einmal erworbene wieder zu verlieren. Die Ungebundenheit hebt alle Möglichkeiten des Einzelnen auf, sie schafft Unsicherheit und damit Unfreiheit. Sicherheit und Freiheit im Sinne einer unentziehbaren, unverkümmerbaren Stellung kann es im Naturzustande nicht geben. In diesem ist jeder zu Allem, keiner zum Besonderen befähigt. Freiheit des Einzelnen als gesicherte Stellung kann es nur geben, wo die anderen zu seinen Gunsten gebunden sind. Freiheit setzt Bindung, setzt Ordnung voraus. Freiheit des einen ist Beschränkung des anderen. So ist Meeresfreiheit nicht Freiheit *von* Regeln, sondern Freiheit *durch* Regeln. »La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent« (Montesquieu).

Freiheit in diesem Sinn ist nur im Recht und durch das Recht. Das Recht aber schafft die Freiheit durch Frieden. Der Frieden wird gewirkt durch Verbot eigenmächtiger Gewaltanwendung, möge sie um behaupteten Rechtes willen oder ohne solchen Anspruch geschehen. Im staatlichen Verband dienen diesem Zweck Besitzschutz und Strafnormen, im Recht der Staaten die Kriegsächtung. Zum Freiheitsschutz in diesem Sinne gehört nicht bloß das Verbot der Gewalt, sondern gehören auch alle Normen, die die Willensmißachtung oder Willensbeugung verbieten. Diese Normen dienen zum Schutz der Person des Genossen und seiner Freiheit.

Die Rechtsordnung als Teilungsordnung weist jedem Genossen eine durch Normen abgegrenzte und geschützte Sphäre für seine Eigenbetätigung als Herrschaftsrecht zu. »Der Sinn aller rechtlichen Ordnung ist Gewährung, Abgrenzung und Zusammenordnung von Freiheitssphären.« (E. Kaufmann, Wesen des Völkerrechts S. 51.) Sie baut diese Rechtsstellung durch Normen an die übrigen Mitglieder der Gemeinschaft, durch Auferlegung von Duldungs- und Unterlassungsverpflichtungen aus. Das Recht, die Freiheit des einen ist die Pflicht, die Beschränkung des anderen. Die Beschränkung, die Verpflichtung des einen erfolgt um des Rechtes des oder der anderen willen. Wo keine Verpflichtung, keine Beschränkung der anderen gegeben, kann auch der eine kein Recht haben. Darin liegt die Grundstruktur jeder Rechtsordnung.

Mit dem Ausdruck »Rechtsordnung« bezeichnet man eine Vielheit, einen Inbegriff von Rechtsinstituten und Rechtsnormen, von Rechtsgrundsätzen und Rechtssätzen. Freilich nicht eine systemlose Zusammenfassung von einzelnen unter sich beziehungslosen Regeln und Einrichtungen. Dem Begriff der Rechtsordnung wohnt die Bedeutung einer Ordnung im doppelten Sinn inne. Nicht bloß soll die einzelne Norm in der sozialen Wirklichkeit Ordnung schaffen, es müssen vielmehr die einzelnen Grundsätze, Institute und Regeln selbst zueinander in einem Ordnungsverhältnis stehen, ein System bilden. Rechtsordnung ist Ordnung von Ordnungsnormen.

Eine Norm, ein Institut kann Rechtsnorm, kann Rechtsinstitut nur sein als Bestandteil einer bestimmten Rechtsordnung. Läßt sich die Zugehörigkeit einer Regel zu einer bestimmten Rechtsordnung nicht nachweisen, so kann diese Norm keinen Rechtscharakter besitzen.

Jede Rechtsordnung setzt eine Rechtsgemeinschaft, setzt einen bestimmten Kreis von Rechtsgenossen voraus. Darauf neuerdings wieder hingewiesen zu haben, ist ein Verdienst von Husserl (Rechtskraft und Rechtsgeltung 1925) und von Heller (Die Souveränität S. 42). Eine Ordnung ist Rechtsordnung nur in der Gemeinschaft, die sie sich geschaffen und die durch sie zu einer Rechtsgemeinschaft konstituiert wird. Darum nimmt der Einzelne an der Rechtsordnung nur als Genosse eben dieser Rechtsgemeinschaft teil, nur als Mitglied dieser Gemeinschaft berechtigen und verpflichten ihn die Normen der Gemeinschaftsordnung. Wie die Rechtsordnung immer nur für die Gemeinschaft, die sie sich gesetzt hat, gilt, so gilt auch die einzelne Rechtsregel nur dann als Bestandteil der Rechtsordnung, wenn sie von der Gemeinschaft als solcher oder von einem durch sie eingesetzten Funktionsträger aufgestellt ist. Gegenstand einer besonderen Untersuchung wird in einem der nächsten Kapitel das Wesen der Rechtsgemeinschaft und die Frage sein, ob und inwiefern die heutige Staatengesellschaft eine Rechts-

gemeinschaft ist. Für die vorliegende Untersuchung wird der Rechtscharakter der Staatengemeinschaft vorausgesetzt.

Eine Rechtsordnung setzt eine Rechtsgemeinschaft voraus, die Gemeinschaft eine Mehrzahl von Genossen. Die Rechtsordnung und ihre Normen regeln das Zusammenleben von Personen in der Gemeinschaft, die wechselseitigen Beziehungen der Gemeinschaftsgenossen. Genosse der Rechtsgemeinschaft ist, wen deren Ordnung dazu macht.

Wer durch die Rechtsordnung zur Mitgliedschaft im Verband berufen ist, ist Rechtsperson in der Gemeinschaft. Er ist damit gleich den anderen Genossen zur Schaffung und Verwirklichung der Ordnung berufen. Er ist weiter Träger der Rechte und Pflichten, die diese Ordnung für den Einzelnen in seinen Beziehungen zu den übrigen Genossen festsetzt. Er ist Funktionsträger und Rechtssubjekt. Eine Rechtsordnung muß um die Gemeinschaft zu ordnen zunächst die Stellung des einzelnen Genossen als Rechtsperson bestimmen. Das bedeutet Rechtsnormen-Schutz und -Garantie für die Existenz und Unversehrtheit des Genossen und für die Freiheit seiner Willensentschließung, bedeutet die Schaffung einer Eigensphäre und die Zuweisung eines Anteils an den Lebensgütern.

In der Gemeinschaft ist der Einzelne nur zu dem berechtigt, was ihm die Gemeinschaft zuweist oder zu tun erlaubt. Aus der Vielzahl der Genossen ergibt sich die Konkurrenz der Berechtigungen und darum die Beschränkung der Einzelsphären. Die Eigensphäre des Einzelnen wird bemessen mit Rücksicht auf die Gleichheit der Genossen und den Gemeinschaftszweck. Nicht das Individualinteresse des einzelnen Genossen, seine Eigenbestimmung ist Grundlage und Maßstab für die Gemeinschaftsordnung, sondern der Gemeinschaftsgedanke und der dadurch bedingte Ausgleich und die Vereinigung der Einzelinteressen der Genossen.

Bedeutet die Gemeinschaft für den Genossen Konkurrenz und Teilung, so empfängt er auf der anderen Seite von der Gemeinschaft Schutz und Freiheit. Das Genossesein in einer Rechtsgemeinschaft bedeutet Unterordnung unter den Gemeinschaftsgedanken und den Gemeinschaftszweck, unter die gemeinschaftliche Ordnung. Eine Rechtsgemeinschaft kann sich nicht aufbauen auf dem Recht und der Pflicht der Einzelnen, für die eigene Erhaltung nach Maßgabe der Individualinteressen zu sorgen, sondern nur auf dem Gemeinschaftszweck und dem Solidaritätsgrundsatz, in dem die Erhaltung des Einzelnen in der und durch die Gemeinschaft beschlossen ist. Das Wesen der Gemeinschaft und ihrer Ordnung liegt in der Unterordnung des Einzelnen unter das Ganze, nur durch sie bekommt er ein Recht auf Existenz und Freiheit. Nicht die Souveränität der Staaten ist Grundlage der Völkerrechtsordnung, vielmehr reicht das Recht eines Staates in der

Gemeinschaft so weit, als diese durch ihre Ordnung ihm Unabhängigkeit und Selbstbestimmung garantiert. »C'est donc bien à tort qu'on a pu longtemps présenter la souveraineté de l'Etat, surtout considérée comme absolue, comme le fondement du droit international; elle ne peut pas plus être le fondement du droit international que la liberté de l'individu considérée comme inaliénable et illimitée, ne peut être le fondement du droit public interne; à elles seules liberté individuelle et souveraineté nationale illimitées assureraient bien plutôt la destruction de tout le droit public, interne ou externe, par le ferment anarchique qu'elles représentent. (Le Fur, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1927 III 418.) Kürzer noch hat dem Gedanken Montesquieu Ausdruck gegeben: »L'indépendance de chaque particulier est l'objet des lois de Pologne et ce qui en résulte l'oppression de tous.«

So irrt der Ständige Internationale Gerichtshof, wenn er erklärt (Serie B Nr. 5 S. 27): »le principe de l'indépendance des Etats est à la base même du droit international.« Grundprinzip jeder Rechtsordnung ist nicht die Unabhängigkeit des Einzelnen, sondern seine Beschränkung um der Gemeinschaft willen.

3. Die sogenannten Grundrechte und Grundpflichten der Staaten.

Die juristische Doktrin, die sich die positivistische nennt, erkennt als Recht einer Gemeinschaft nur an, was durch speziellen konkreten Willensakt als Norm gesetzt wurde. Sie identifiziert weithin im Staat Recht mit Gesetz, in der Staatengemeinschaft Völkerrecht mit den Bestimmungen der Staatsverträge. Sie sieht sich freilich genötigt, anzuerkennen, daß nicht alles Recht auf solche Weise entstehen kann und setzt neben das Gesetzes- und Vertragsrecht das sogenannte Gewohnheitsrecht. Sie muß mit einer Duplizität der Rechtsquellen arbeiten, die von ihrer eigenen Grundlage aus unerklärbar bleibt. Darum sind auch die von einer solchen Anschauung ausgehenden Versuche, die Voraussetzungen des Gewohnheitsrechts und sein Verhältnis zu dem Gesetzesrecht zu formulieren und zu erklären, gescheitert.

Zur Rechtsgeltung des Gesetzes gehört seine Verwirklichung durch die Genossen der Gemeinschaft. Sie bleiben auch in dem Rechtskreis, in dem die Rechtssetzung besonderen Gemeinschaftsorganen übertragen ist, unentbehrliches, nicht ersetzbares Organ der Rechtsbildung. Und weiter, wie die Lehre vom Gewohnheitsrecht selbst zugibt, vermögen sie neben den, ja gegen die Gesetzesnormen unmittelbar durch Übung Recht zu schaffen. Nur wer sich die durch keine Gesetzesnorm entziehbare Stellung der Rechtsgenossen als Funktionsträger der

Rechtsgemeinschaft klar macht, wird den Prozeß der Rechtsentstehung und Rechtsgeltung als einen Einheitsvorgang und das Verhältnis von Recht zu Gesetz und Staat erfassen können. Auch diesen Problemen soll eine eigene Untersuchung gewidmet werden.

Aber selbst unter Zuhilfenahme einer zweiten Rechtsquelle, des Gewohnheitsrechtes, vermag die positivistische Doktrin nicht Herkunft und Geltung des ganzen Bestandes positiver Normen einer Rechtsgemeinschaft zu erklären. Sie übersieht, daß nicht durch eine geschriebene Verfassung die deutsche Rechtsgemeinschaft geschaffen wird, daß vielmehr umgekehrt die Rechtsnatur dieser Verfassung nur ableitbar ist aus dem Rechte der Deutschen Rechtsgemeinschaft. Das hat C. Schmitt für das Verfassungsrecht in überzeugender Weise entwickelt (Verfassungslehre S. 10, 75). Ganz ebenso kann die Rechtsnatur der Verträge in der Staatengemeinschaft nicht aus dem Selbstverpflichtungswillen der Staaten im Einzelfall, sondern nur aus der Rechtsordnung der zu einer Rechtsgemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gefolgert werden. Diese Rechtsordnung und ihre grundlegenden Friedens- und Verteilungsgrundsätze sind positives Recht. Ohne sie könnte auch den Einzelverträgen der Rechtscharakter nicht zukommen. Recht einer Rechtsgemeinschaft ist nicht bloß, was deren zur Rechtsetzung berufene Funktionsträger im einzelnen formuliert und konkretisiert haben, Recht einer Rechtsgemeinschaft sind alle sich aus der konkreten Ordnung dieser Gemeinschaft ergebenden rechtlichen Folgerungen und Voraussetzungen. Darum verweist das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Artikel 38 und ihm folgend zahlreiche Schiedsverträge auf die principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

Seit langen Zeiten hat man versucht, einen Katalog von Grund- und Freiheitsrechten für das Einzelindividuum im Staat und für die Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft aufzustellen. Solche Grund- und Freiheitsrechte des Einzelnen finden sich in zahlreichen geschriebenen Verfassungen und beziehen sich dort auf das Verhältnis des Einzelnen zur staatlichen Gemeinschaft und zu den staatlichen Organen. So wird z. B. die Unverletzlichkeit der Freiheit in dem Sinne proklamiert, daß ein Staatsorgan diese Freiheit nur auf Grund eines Gesetzes entziehen oder beeinträchtigen darf. Die Unverletzlichkeit der Person, ihr Schutz gegen jede Verletzung durch die anderen Rechtsgenossen, findet sich nicht unter den Grundrechten der Verfassungen. Die Konkretisierung dieses Fundamentalsatzes jeder Rechtsgemeinschaft überläßt die staatliche Verfassung den Einzelgesetzen. Sprechen diese für die Verletzung des Lebens und der Freiheit Schadensersatz zu oder drohen mit Strafe, so deklarieren und konkretisieren sie nur einen Grundsatz der Rechtsgemeinschaft, ohne den diese keine Rechtsgemeinschaft und ihre Ordnung keine Rechtsordnung sein kann.

Grund- und Freiheitsrechte kann es nur geben in einer Rechtsgemeinschaft und durch deren Rechtsordnung. Insofern sind sie vorstaatliches Recht, ihre Aufnahme in die Staatsverfassung hat lediglich deklaratorische Bedeutung. Sie sind positives Recht, weil in und durch die Rechtsordnung einer bestimmten Gemeinschaft verliehen, aber nicht naturgegebenes Freiheits- oder Persönlichkeitsrecht, das der Einzelne aus dem vorrechtlichen Naturzustand mitbringt und innerhalb der Rechtsgemeinschaft sich bewahrt.

Was von den Grundrechten des Menschen im Staate gilt, gilt erst recht von den Grundrechten und -pflichten der Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft. Alle Bemühungen, Grundrechte und -pflichten der Staaten nachzuweisen, sind im Grunde nichts anderes als ein Versuch zur Konstruktion einer Rechtsordnung für die Staatengemeinschaft. Es mag hier genügen, auf ein Beispiel zu verweisen, den Beschluß der Interparlamentarischen Union vom 29. August 1928 über eine »Erklärung der Rechte und Pflichten der Staaten«; er lautet:

1. Für die Beziehungen zwischen Staaten gelten dieselben Grundsätze von Recht und Moral wie für die Beziehungen zwischen Einzelpersonen.
2. Alle Staaten sind unter sich solidarisch und bilden eine tatsächliche und rechtliche Gemeinschaft.
3. Alle Mitglieder der Staatengemeinschaft sind vor dem Recht gleich. Jeder Staat besitzt in der Gemeinschaft nur die Rechte, die ihm durch das Völkerrecht eingeräumt werden.
4. Die Verträge sind für die Staaten Gesetz. Es ist ihre unumgängliche Pflicht, sie einzuhalten.

Ein Vertrag kann nur mit Zustimmung der beteiligten Staaten oder gemäß internationalem Recht aufgehoben oder abgeändert werden.

5. Alle Streitigkeiten zwischen Staaten, die nicht gütlich beigelegt werden können, müssen in einem gerichtlichen Verfahren (Schlichtung, Schiedsspruch oder Gerichtsurteil) erledigt werden. Jeder Staat muß ein ergangenes Urteil in guten Treuen ausführen.
6. Die Staaten haben nicht das Recht, zur Selbsthilfe zu greifen. Jeder bewaffnete Angriff stellt ein Verbrechen dar. Die verantwortlichen Einzelpersonen werden nach internationalen Normen belangt.
7. Ein mit bewaffneter Gewalt angegriffener Staat befindet sich in Notwehr; die Gesamtheit der übrigen Staaten ist verpflichtet, ihm beizustehen. Diese Beistandspflicht besteht ebenfalls bei Nichtachtung oder Verletzung anerkannter Rechte.
8. Die Unabhängigkeit jedes Staates ist unverletzlich; es gibt kein Eroberungsrecht.
9. Die Völker haben das unveräußerliche und unverjährende Recht, frei über sich selbst zu verfügen.

Territoriale Verschiebungen können nur gemäß internationalem Recht stattfinden.

10. Die Staaten sollen die Völker, die eine anders geartete Zivilisation haben und ihrem Schutze unterstellt sind, nicht für ihren eigenen Vorteil ausbeuten. Sie haben vielmehr die Aufgabe, zusammenzuwirken, um den wirtschaftlichen, moralischen und intellektuellen Stand dieser Völker zu heben, damit sie möglichst bald in die Staatengemeinschaft aufgenommen werden können. Die wirtschaftliche und gewerbliche Betätigung in den von den genannten Völkern bewohnten Gebieten soll den Staatsangehörigen aller Staaten erlaubt sein.
11. Die Staaten sollen auf allen Gebieten menschlicher Tätigkeit zusammenwirken, besonders aber auf denen, die auf die Förderung des Gesamtwohls gerichtet sind.

Die Völkergemeinschaft soll jedem ihrer Glieder die unbedingt notwendigen wirtschaftlichen Voraussetzungen zu ihrer Existenz und ihrer Entwicklung gewährleisten.

12. Es soll in allen Staaten jedem Bürger, ohne Unterschied der Religion, der Rasse oder der Nationalität, das Recht auf die freie Entwicklung seiner kulturellen Eigenart zuerkannt werden.
13. Die Staaten sind verpflichtet, allen Bewohnern ihres Gebietes ohne Unterschied der Rasse, der Nationalität, des Alters oder Geschlechtes und ohne Rücksicht auf Glaubensbekenntnisse, philosophische und soziale Überzeugungen dieselben Rechte wie den eigenen Staatsangehörigen zu gewähren, mit Ausnahme aller oder gewisser politischer Rechte.
14. Die Mitglieder der Staatengemeinschaft sollen allen geistig und körperlich Arbeitenden ihre Menschenwürde, ihr Recht auf Arbeit, auf Ruhe und Mußestunden und ein angemessenes Entgelt für ihre Arbeit garantieren.

Der Beschluß spricht von einer tatsächlichen und rechtlichen Gemeinschaft unter den Staaten; von einer Rechtsordnung, ohne die eine Rechtsgemeinschaft nicht denkbar ist, schweigt er. Dafür sollen die Verträge für die Staaten Gesetz sein und die Staaten die unumgängliche Pflicht haben, sie einzuhalten. Woher einerseits die Verträge die Gesetzes-, also wohl die Rechtskraft nehmen und warum andererseits für diese Gemeinschaft nur Vertragsrecht gelten soll — Gewohnheitsrecht oder andere nicht in Verträgen enthaltene Normen werden nicht erwähnt —, bleibt unklar. Der erste Grundsatz, daß für die Beziehungen zwischen Staaten dieselben allgemeinen Grundsätze von Recht und Moral gelten sollen wie für die Beziehungen zwischen Einzelpersonen, ist wenig glücklich gefaßt. An eine einfache Übertragung der Rechtssätze des staatlichen Rechts auf die Staatengemeinschaft ist wohl kaum gedacht, offenbar soll der Satz besagen, daß für die Beziehungen der Staaten nicht der Grundsatz des Eigennutzes,

der Selbstherrlichkeit gelten solle, sondern daß die Staaten wie die einzelnen Menschen den Gesetzen des Rechts und der Moral unterworfen seien. So aufgefaßt enthält der Satz eine etwas unpräzise Umschreibung der Annahme, daß die Staaten einer Rechtsordnung unterstehen.

Wenn weiter die Unverletzlichkeit der Unabhängigkeit der Staaten und die Rechtsgleichheit der Mitglieder der Staatengemeinschaft proklamiert wird, so kann darin der Versuch der Feststellung ihrer Rechtspersönlichkeit, ihrer Rechtsstellung in der Rechtsgemeinschaft gesehen werden. In dem Verbot der Selbsthilfe und dem Gebot der gerichtlichen Erledigung aller Streitigkeiten sind die Grundprinzipien einer Rechtsordnung zum Ausdruck gebracht.

Zur Wahrung des Gemeinschaftsfriedens sollen alle Genossen verpflichtet sein, nicht bloß durch Unterlassung jeder Eigenmacht, sondern auch durch aktive Bekämpfung jeden Friedensbruches. Folgerichtig wird auch der Eroberung der Charakter eines Rechtstitels abgesprochen.

Im übrigen vermeidet es der Beschluß mit Recht einzelne sogenannte Grundrechte, die in der Theorie so lange eine Rolle gespielt hatten, wie das Recht auf Selbsterhaltung, auf Achtung, auf Verkehr usw. aufzuführen. Er begnügt sich mit dem Satze: jeder Staat besitzt in der Gemeinschaft nur die Rechte, die ihm durch das Völkerrecht eingeräumt sind. Schon Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte 2. A. S. 318) hatte den Katalog der völkerrechtlichen Grundrechte eine große Tautologie genannt; er besage nichts anderes, als daß der Staat das Recht habe, Staat zu sein und daß kraft der von ihm gewährten Anerkennung kein Staat das Recht habe, einen anderen in der Betätigung seiner notwendigen Funktionen zu hindern. Alle die angeblichen Grundrechte bezeichneten nichts als bestimmte Richtungen des von einschränkenden Normen und darauf gegründeten Ansprüchen freien Raumes staatlicher Tätigkeit. Den Inhalt dieses status libertatis zu fixieren, sei unmöglich. Nicht die staatliche Freiheit, sondern deren Beschränkung sei in erster Linie völkerrechtlich von Bedeutung. Daher ließen sich alle Behauptungen über die Grundrechte der Staaten juristisch in dem einen Satze zusammenfassen: kein Staat könne rechtlich von dem anderen etwas fordern oder ihn rechtmäßig zu etwas zwingen, als auf Grund eines Rechtssatzes.

Mit dem eben erwähnten Satz wird nicht etwa ein Grundrecht bezeichnet, sondern die Grundstruktur jeder Rechtsordnung angegeben. In der Zugehörigkeit zu einer Rechtsgemeinschaft liegt die gegenseitige Anerkennung der Mitglieder als Rechtsgenossen. Aus ihr folgt die Rechtspersönlichkeit als notwendig gleiches Recht der Genossen. Rechts-

genosse sein bedeutet, in der Gemeinschaft ein Recht auf Existenz und Betätigung der Persönlichkeit haben. In der Staatengemeinschaft bezieht sich diese gegenseitige Anerkennung nicht bloß auf den staatlichen Verband als solchen, seine Organe, deren Funktionen und Tätigkeiten (Gesetzgebung, Rechtsprechung usw.), sondern auch auf die ihn bildenden Personen, seine Staatsangehörigen und die diesen nach seiner Rechtsordnung gehörigen Lebensgüter.

Die Schaffung der Rechtspersönlichkeit und ihrer Eigen- und Freiheitssphäre bedeutet nicht etwa die Anerkennung von Handlungssphären der einzelnen Genossen, die *außerhalb* der rechtlichen Bewertung bleiben, also als rechtlich indifferent oder neutral aufgefaßt werden sollen. In diesem Sinne hat vor kurzem Husserl (Arch. f. civil. Praxis Bd. 127) von neuem den aussichtslosen Versuch unternommen, das Völkerrecht als Koordinationsrecht im Gegensatz zum staatlichen Subordinationsrecht zu konstruieren. Der Ausgangspunkt dieser Lehre ist die scharfe Scheidung zwischen einer internen Sphäre gedurfter Herrschaft und der Gemeinschaftssphäre. Erstere wird nur als personale Rechtsvoraussetzung aufgefaßt. Es soll ein vorrechtlich zugeordnetes und von Rechts wegen freigegebenes Handlungsfeld sein, in das sich das Recht überhaupt nicht einmischt, das nur von dem Individualwillen beherrscht wird, und zwar ohne irgendwelche Verantwortung gegenüber einem höheren Willen, der eine Norm für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit dieser Willensbetätigung abgeben könnte. Diese innere Souveränität, diese Machtregion bleibt außerhalb des Völkerrechts, für das sie allein als Konstitutionselement der Person in Betracht kommt. Die selbstverständliche Folge dieser Auffassung ist, daß auch die anderen Genossen die auf diesem Gebiet vorgenommenen Akte nicht anzuerkennen verpflichtet sind.

Die treffendste Kritik dieser Theorie enthalten die vom Verfasser selbst gezogenen Konsequenzen. Die Abmauerung der Individualwertsphären, die vor der rechtlich erfaßten Welt liegen, mache, so führt er aus, es unmöglich, Wertzuordnungen an den einzelnen zum Rechtszweck zu erheben und rechtlich zu bewerkstelligen. Weder Forderungsbegründung noch Vermögensbelastung noch überhaupt Wertverschiebungen von einem zum anderen Rechtsgenossen könnten durch Rechtsakte vermögensrechtlichen Charakters geleistet werden, da es ein Vermögen in diesem Recht überhaupt nicht gäbe. So könne das Völkerrecht also nicht Verpflichtungen und Forderungen zwischen den Genossen begründen, sondern nur Legitimationen zum Können, wodurch Gewaltakte zu Rechtsakten umgewertet würden und dadurch den Charakter der Rechtmäßigkeit erhielten. Die Rechtsgenossen seien nicht untereinander, sondern nur an die Rechtsordnung gebunden. Was zwischen ihnen sei, sei kein Recht. Was bei dieser Auffassung

Sinn und Bedeutung eines gewöhnlichen Handels-, Niederlassungs- oder Auslieferungsvertrags sein soll, bleibt unklar.

Ist wirklich in einer Ordnung jeder Eingriff der Gemeinschaft in die Sonderwelt des Einzelnen ausgeschlossen, dann kann diese Ordnung keine Rechtsordnung sein. Wie soll der Frieden in der Gemeinschaft anders als durch Verbot von Eigenmacht und Selbsthilfe bewirkt werden? Das Nichtinterventionsprinzip kann nicht für die Gemeinschaft als solche gelten, sondern nur im Verhältnis der Genossen untereinander. In dieser Bedeutung gehört es zur Struktur jeder Rechtsordnung. Es ergibt sich aus der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des Genossen und seiner Eigensphäre durch die Gemeinschaftsordnung. Wäre diese Individualsphäre nicht rechtlich geschützt, so wäre das Eingriffsverbot grundlos. Die Eigensphäre ist durch Eingriffsverbot geschützt und damit die Ausschließlichkeit der Betätigung des einzelnen Staates rechtlich statuiert. Das bedeutet, daß die Akte der Rechtsperson, also die seiner Organe und seiner Angehörigen, von den übrigen Staaten anerkannt werden müssen. Der Vollstreckungsbeamte des Staates A, der eine Freiheitsstrafe vollzogen hat, darf im Staate B nicht wegen Freiheitsberaubung verfolgt werden. Mit Recht hat Neumeyer (Wörterbuch des Völkerrechts I 571) dafür den Rechtssatz formuliert, daß, was ein Staat im Bereiche seiner Zuständigkeit gesetzmäßig vornimmt, von anderen Staaten nicht als rechtlos geschehen behandelt werden darf. Der Eigentumserwerb, den ein Staatsangehöriger des Staates C in seiner Heimat nach der dort geltenden Rechtsordnung vollzogen hat, darf vom Staat D auf seinem und für sein Gebiet nicht in Frage gestellt und die Sache etwa als eine herrenlose behandelt werden, so wenig wie die von einem Dieb unter denselben Voraussetzungen gestohlene Sache als dessen Eigentum im Ausland angesehen werden darf. Auch die vertragliche Anerkennung, daß die Staatsangehörigen nach dem Personalstatut ihres Heimatsrechts im Aufenthaltsstaat leben sollen (vgl. diese Zeitschrift Bd. 1 T. 2 S. 276, 278), ist nichts als die ausdrückliche Konkretisierung des eben erwähnten Grundsatzes des gemeinen Völkerrechts. Dasselbe ist gemeint, wenn in der Literatur und etwa in Art. 8 des Code de droit international privé der sechsten panamerikanischen Konferenz von den extraterritorialen Wirkungen der wohl erworbenen Rechte gesprochen wird.

Dabei wird vorausgesetzt, daß die Tätigkeit staatlicher Organe und das Handeln der Staatsangehörigen, soweit sie als Organe des Staates zur Verwirklichung seiner Rechtsordnung angesehen werden können, nicht die Rechtssphäre anderer Staaten berühren. Diese rein »internen« Akte einer Völkerrechtsperson sind erlaubte, d. h. geschützte Handlungen.

Die Rechtsordnung regelt im Grundsatz die wechselseitigen Be-

ziehungen der Genossen einer Gemeinschaft, ihr Verhalten, soweit es über die Eigensphäre hinaus und in die eines anderen Genossen hinein greift (vom öffentlichen Recht, das die Einsetzung besonderer Gemeinschaftsorgane und das Verhältnis der einzelnen zu ihnen regelt, kann hier abgesehen werden). Im Völkerrecht ist die Situation dieselbe. Die Ordnung befaßt sich mit den wechselseitigen Beziehungen der Staaten und ihrer Organe, daneben aber auch entsprechend der Struktur der Rechtspersonen dieser Gemeinschaft mit den Beziehungen der Angehörigen eines Staates, die dessen Verband bilden, zu den anderen Staaten. Gegenstand möglicher Regelung ist aber auch die Eigensphäre der einzelnen Staaten, wie die auf die Verfassungsgesetzgebung oder die Behandlung eigener Minderheiten bezüglichen Verträge dartin. Gerade in dem letzten Fall handelt es sich nicht um Einbeziehung außerhalb der Völkerrechtsordnung stehender Gebiete, sondern nur um Einschränkung des rechtlich anerkannten Gebietes der sogenannten freien Selbstbestimmung.

Die Befugnisse, die sich aus der Anerkennung des Persönlichkeitsrechts, der Eigensphäre, ergeben, werden durch die Rechtsordnung meist nicht im einzelnen geregelt. So gewähren staatliche Rechtsordnungen als Eigentumsrecht das umfassendste Herrschaftsrecht, das man über eine Sache haben kann (vgl. M. Wolff, Sachenrecht § 51). Die einzelnen aus ihm fließenden Befugnisse werden nicht bestimmt, wohl aber wird die Ausschließlichkeit des Herrschaftsrechts durch Eingriffsverbote an die übrigen Rechtsgenossen festgelegt. Bei dem Persönlichkeitsrecht steht es ähnlich. Das deutsche bürgerliche Gesetzbuch hat hier freilich in Verkennung der Rechtslage einzelne Lebensgüter aufführen zu müssen geglaubt, die geschützt sein sollen. So zählt es in § 823 Abs. 1 das Leben, den Körper, die Gesundheit und die Freiheit auf und sieht sich dann in Abs. 2 genötigt, allgemein auf die den Schutz eines anderen bezweckenden Normen anderer Gesetze, also vor allem des Strafrechts, zu verweisen, denen doch innerhalb einer Rechtsordnung nur sekundärer Charakter zukommt, die also durch ein die Rechtsordnung bereits als schutzwürdig anerkanntes Gut oder Interesse, wie etwa die Freiheit der Willensentschließung (anerkannt in den §§ 119 ff.) noch unter Strafschutz stellen. Eine in der historischen Tradition allzusehr befangene Lehre und Praxis hat geglaubt, über diese Einzelbestimmungen hinaus den Schutz der Person des Rechtsgenossen nicht ausdehnen zu dürfen (so etwa auf das eigene Bild, den Leichnam usw.) und hat damit das Wesen der Rechtspersönlichkeit verkannt. Es ist hier nicht der Ort zu zeigen, wie langsam und mühselig in der Praxis wenigstens für die im Gesetz aufgezählten »Lebensgüter«, des Lebens, der Gesundheit, Freiheit, die vorbeugende Unterlassungsklage sich durchgesetzt hat, die das Gesetz für die Sachgüter, für das Eigen-

tum, den Besitz, die beschränkten Sachenrechte, selbst angeordnet hat. So wird auf umständlichem Weg, zum Teil gegen das Gesetz eine Art absoluten Schutzes der Person des Rechtsgenossen erreicht.

Das Persönlichkeitsrecht des Genossen schützt seine Person und ihre Eigensphäre und garantiert deren Unverletzlichkeit. Es findet da seine Grenze, wo das Handeln in die Eigensphäre eines anderen Genossen, im Völkerrecht also in die eines anderen Staates eingreift. Nur soweit reicht die Berechtigung und der Schutz der Rechtsordnung, nur soweit auch die Verpflichtung der anderen Genossen zur Nichteinmischung. Daher kann nach der Völkerrechtsordnung ein Staat, sei es durch Gesetzgebung, sei es durch Richterspruch, sei es durch Verwaltungsakt, nur die Rechtsverhältnisse seiner eigenen Angehörigen regeln. Unterstellt er Fremde seiner Gesetzgebung, unterwirft er Ausländer seiner Staats-tätigkeit, so greift er damit in eine fremde Rechtssphäre ein. Ein solches Verhalten ist grundsätzlich ohne eine besondere Erlaubnisnorm rechtswidrig, also solange, als dieser Staat nicht durch einen besonderen Rechts-satz dazu berechtigt und der andere Staat dementsprechend zur Dul-dung verpflichtet ist.

Die Ausübung der Gerichtsbarkeit über Ausländer, die sich im In-land aufhalten, ist nur auf Grund einer gemeinrechtlichen Erlaubnis-norm zulässig, welche die Zustimmung ihres Heimatsstaates ersetzt, dessen Gesetzen sie auch im Ausland unterstehen, während sie durch bloße Niederlassung im Aufenthaltsstaate nicht Genossen dieser Rechts-gemeinschaft werden. Solange die Staatsangehörigkeit nicht durch eine Gebietsangehörigkeit ersetzt ist, lebt auch heute *völkerrechtlich* das Einzelindividuum nach seinem Personalstatut. Brierly (The Law Quarterly Review 1928 S. 156), macht auf die historische Entwicklung aufmerksam und schreibt: "The original conception of law was per-sonal and it was only the rise of the modern territorial State that sub-jected aliens — even when they happened to be resident in a state not their own — to the law of that State. International law did not start as the law of a society of States each of omni-competent jurisdiction, but of States possessing a personal jurisdiction over their own nationals and later acquiring a territorial jurisdiction over resident non-nationals. If it is alleged that they have now acquired a measure of jurisdiction over non-resident non-nationals, a valid international custom to that effect should surely be established by those who allege it."

Es braucht nicht an die Konsulargerichtsbarkeit erinnert zu werden. Selbst wo der Staatsfremde im Aufenthaltsstaat unter dessen Gesetz und Gesetzesschutz steht, bleibt er Gast im Recht und wird nicht Rechts-genosse; er ist heute noch »Ungenosse«, dem der Staat in widerrufflicher Weise seinen Schutz gewährt, dazu verpflichtet dem Heimatsstaat durch Völkerrecht.

Daß der Nichtheimatsstaat den Ausländer während seines Aufenthalts auf seinem Gebiet seiner Herrschaft unterwirft, beruht auf längst allgemein anerkannten Rechtssätzen, die Herrschaftsausdehnung und Schutzpflicht für den Aufenthaltsstaat begründen; ihnen entspricht eine Duldungspflicht und ein Anspruch auf Schutzgewährung des Heimatsstaates. Damit wird auf territorialer Grundlage eine Modifikation der Abgrenzung der Eigensphäre der Staaten gezogen. Während die Abgrenzung auf personaler Grundlage im Grundsatz die Zuweisung ausschließlicher Eigensphären ist, bedeutet die Gestattung der territorialen Ausdehnung einer Verbandsherrschaft auf Ausländer die Schaffung einer konkurrierenden Berechtigung zur Herrschaftsausübung für den Aufenthaltsstaat. Der Heimatsstaat muß diesen durch die Erlaubnisnorm gestatteten Eingriff dulden, er bleibt aber daneben berechtigt, die aus der Gemeinschaftszugehörigkeit sich ergebende Rechtsunterworfenheit seines Angehörigen geltend zu machen. So kann in völkerrechtlich erlaubter Weise sowohl der Aufenthaltsstaat ein von einem Ausländer auf seinem Gebiet begangenes Delikt strafen, wie der Heimatsstaat des Täters. Auf diese konkurrierende Berechtigung der Staaten hat Verdross (Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft S. 165) mit Recht aufmerksam gemacht. Ist das Delikt auf staatenlosem Gebiet begangen, so besitzt völkerrechtlich nur der Heimatsstaat die Berechtigung zum Einschreiten, soweit nicht Spezialsätze auch hier eine Konkurrenz der Berechtigung schaffen. Wenn nach Artikel 308 des Entwurfs eines Code de droit international privé, den die sechste Panamerikanische Konferenz aufgestellt hat, die sogenannten Delikte gegen das Völkerrecht (Seeraub, Sklavenhandel, Mädchenhandel, Beschädigung von Unterseekabeln usw.), die auf offenem Meer oder staatenlosem Gebiet begangen sind, von dem auteur de la capture conformément à ses propres lois pénales sollen bestraft werden dürfen, so ist darin eine solche spezielle Erlaubnisnorm zu erblicken.

An dieser Stelle mag es genügen, die allgemeinen Grundsätze für die Abgrenzung der Verbandspersönlichkeiten als Rechtssubjekte der Völkerrechtsordnung aufgezeigt zu haben. Diese Sätze sind zugleich die Fundamentalsätze der Völkerrechtsordnung für die Beziehungen dieser Rechtssubjekte untereinander, für ihre Berechtigungen und Unterlassungsverpflichtungen. Josef Kohler hat diesem Gedanken in seinem Lehrbuch der Rechtsphilosophie (S. 53) Ausdruck gegeben, wenn er schreibt: »Das Recht an der eigenen Person oder Persönlichkeitsrecht muß der Ausgangspunkt einer jeden Rechtsordnung sein. Denn jedes Recht bedarf eines Rechtssubjekts, und wer Rechtssubjekt ist, muß als Persönlichkeit den Schutz des Rechtes finden. Das gilt von physischen Persönlichkeiten wie von juristischen. Und wer daher die Persönlichkeit hindern will, sich in dem durch das Recht ge-

statteten Gebiet zu betätigen, der greift in das Persönlichkeitsrecht ein und muß zurückgewiesen werden.«

Diese Grundstruktur jeder Rechtsordnung verkennt, wer behauptet, daß in einer Rechtsgemeinschaft dem Einzelnen alles erlaubt sei, was nicht ausdrücklich verboten ist. Dieser Meinung hat Ricci Busatti in der Experten-Kommission des Völkerbundes zur Beratung des Statutenentwurfes für den Ständigen Internationalen Gerichtshof Ausdruck gegeben: «En constatant l'absence d'une règle positive de droit international, c'est à dire d'une limite internationale à la liberté des Parties, on établit tout de même une situation juridique. Ce qui n'est pas défendu est permis; voilà un principe général de droit que la Cour aura à appliquer. Si un litige est porté devant elle et si elle trouve qu'il n'y a pas de règle qui le concerne, elle déclarera qu'il n'existe pas de droits à faire valoir par l'une des parties contre l'autre, que la conduite de l'état mise en cause n'était contraire à aucune règle admise.» Ihm ist der Haager Gerichtshof im Lotusfall, von dem noch zu sprechen sein wird, gefolgt.

Wohin die Konsequenz einer solchen Theorie führt, das lehrt eine Entscheidung von Asser, dem Vorsitzenden des deutsch-französischen Gemischten Schiedsgerichts. In dem Artikel 304 des Versailler Vertrages ist bestimmt, daß »tous les différends relatifs aux contrats conclus avant la mise en vigueur du présent Traité entre les ressortissants des Puissances alliées et associées et les ressortissants allemands, seront réglés par le Tribunal arbitral mixte«. Der Artikel begründet zwar nur die Kompetenz des gemischten Schiedsgerichts zur Erledigung von Streitigkeiten und Ansprüchen aus Verträgen von Privatpersonen; aber, was nicht verboten ist, ist erlaubt und weil in dem Artikel kein ausdrückliches Verbot für die richterliche Einmischung in andere Streitigkeiten gegeben ist, so erklärt er, daß auch Legalobligationen, unter die er Rechtsfolgen aus staatlichen Hoheitsakten rechnet, unter Artikel 304 und damit unter die Kompetenz seines Gerichts fallen. (Vgl. diese Zeitschrift Bd. 1 T. 2 S. 116.)

Schließlich soll noch eine eigenartige Ausgestaltung der eben besprochenen Lehre dem Leser nicht vorenthalten werden. H. Walther hat in einer Besprechung des Lotus-Urteils (L'affaire du Lotus ou de l'abordage hauturier en droit pénal international, Paris 1928, S. 178 ff.) ausgeführt, kein Tatbestand könne rechtlich indifferent sein, also müsse jeder Tatbestand notwendigerweise erlaubt oder unerlaubt sein. Ein Tatbestand sei erlaubt oder unerlaubt, je nachdem ihn das Recht gestatte oder untersage. Da nun das Recht alle Tatbestände kennen müsse und doch im voraus und im einzelnen ihre unendliche Fülle unmöglich vorher sehen könne, so stünde es vor der Wahl, entweder zu erklären, daß alles, was nicht ausdrücklich erlaubt sei, ver-

boten sei oder daß alles, was nicht ausdrücklich verboten, erlaubt sei. Eine Rechtsordnung könne also wählen zwischen der *conception autocratique* und der *conception démocratique*. Sowohl die Landesrechtsordnungen aller modernen zivilisierten Staaten wie das Völkerrecht bekennen sich zur demokratischen Rechtsauffassung, nämlich zu der Auffassung, daß alles, was nicht verboten, erlaubt sei, und zwar nach der Rechtsordnung erlaubt sei, nicht etwa wegen mangelnder rechtlicher Normierung. Nun haben wir doch endlich ein sicheres Kriterium für die Aufstellung der Grundstruktur einer Rechtsordnung, das politische Glaubensbekenntnis.

Zur Grundlegung jeder Rechtsordnung gehört die Bestimmung der Rechtssubjekte, die Normierung der Rechtspersönlichkeit. Die völkerrechtlichen Rechtssubjekte sind Personenverbände. Ihre personelle und territoriale Abgrenzung durch Völkerrechtsnormen ist erforderlich für die Schaffung der Rechtsperson. Es gibt keinen Satz des gemeinen Völkerrechts, der ähnlich wie etwa § 1 des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuchs bestimmte, daß ein Personenverband beim Vorliegen bestimmter Bedingungen *ipso iure* völkerrechtliche Rechtssubjektivität besitzt. Dazu, daß ein neuer Staat Rechtssubjekt und Rechtsperson des Völkerrechts werde, genügt eine bloße Anerkennungserklärung der übrigen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft noch nicht. In ihr liegt gewöhnlich nur die Erklärung, den neuen Staat als Verhandlungsgegner für die Festlegung seiner Rechtsperson und insoweit als Rechtssubjekt anerkennen zu wollen. Ist der neue Staat aus Personen gebildet, die bisher einem anderen Verband angehört haben, hat er sich auf einem Gebiet konstituiert, das bisher von einem anderen Staat beherrscht wurde, so bedarf es zunächst der Einwilligung des Altstaates zur Abänderung seines und zur Schaffung der Rechtspersönlichkeit des Neustaates. Durch die Anerkennung des Altstaates sind die übrigen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft diesem gegenüber gebunden und können ohne Verletzung des Völkerrechts den Neustaat nicht anerkennen. Denn seine Anerkennung bezieht sich auf die personale Zusammensetzung des Verbandes, wie auf die territoriale Ausdehnung seiner Herrschaft, wobei zu beachten ist, daß grundsätzlich die personelle Verbandszugehörigkeit nach territorialen Merkmalen, wie Wohnsitz in oder Abstammung aus einem bestimmten Gebiet bestimmt wird.

Ein neuer Staat erlangt Rechtspersönlichkeit erst, wenn die personelle und territoriale Abgrenzung durch Rechtsnormen geschaffen, die als neue Normen und zugleich als Abänderung alter Normen die Zustimmung aller übrigen Staaten erfordern, die jedenfalls aber kein Staat gegen sich gelten lassen muß, der ihnen nicht zugestimmt hat. Darum ist die Schaffung einer neuen Rechtsperson des Völkerrechts ein viel komplizierterer Vorgang als die Theorie annimmt, die auch in

dieser Beziehung von der seit langen Zeiten ganz konstanten Praxis keine Notiz zu nehmen geruht. Neue Völkerrechtspersonen oder Neuabgrenzungen unter alten Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft sind in Europa durch gemeinschaftliche Abmachungen meist auf internationalen Konferenzen, vor allem dem Wiener, dem Berliner und dem Pariser Kongreß, geschaffen. Wenn die Völkerrechtstheorie behauptet, daß es keine Völkerrechtsregel gebe, die bei Neuentstehung von Staaten, bei Inkorporationen oder anderen Arten von Veränderungen im Bestande der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft dem Erwerberstaat als dem Nachfolger des Verliererstaates völkerrechtliche Pflichten auferlege, so übersieht sie, daß die Staatenpraxis im Einzelfall vor allem bei der Anerkennung neuentstandener Staaten jeweils ein besonderes Statut von Völkerrechtsverpflichtungen geschaffen und so den Mangel einer angeblich fehlenden Norm des gemeinen Rechts durch die Schaffung von Spezialnormen ersetzt hat. Das ist bei der Anerkennung der Unabhängigkeit Belgiens genau so der Fall gewesen wie bei der Anerkennung der Balkanstaaten durch den Berliner Kongreß oder bei der Anerkennung der nach dem Weltkrieg neu entstandenen Staaten, deren Statut in den Minoritätenabkommen enthalten ist, die weit mehr Fragen regeln als bloß die Behandlung der Minderheiten im neuen Staat. Mit Recht hat Clémenceau in der Mantelnote zum Minderheitenvertrag der alliierten und assoziierten Hauptmächte mit Polen ausgeführt: »C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen que lorsqu'un État est créé ou même lorsqu'un État déjà existant reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle des Grandes Puissances doit être accompagnée de l'assurance que cet État s'engagera, sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes ...«

Jede territoriale Änderung im Bestande der Völkerrechtsgemeinschaft, die zugleich eine Änderung des personalen Bestandes ist, bedarf als Rechtsänderung nicht bloß der Zustimmung der unmittelbar beteiligten Staaten, sondern der Anerkennung der übrigen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft, sofern es sich nicht um relativ geringfügige Grenzveränderungen handelt. Mit Recht hat Brierly (British Year Book of International Law 1924 S. 12 ff.) ausgeführt, daß die Staatenpraxis "normally regard the alienation of territory as a matter of international concern" und daß "the supposed absolute right of a State to alienate its own territory is a fiction which is suggested to us, not by anything in the practice of States, but by our preconceived notions of what sovereignty ought to imply". Derselben Meinung hat die zur Lösung der Aalandfrage eingesetzte Juristenkommission Ausdruck gegeben. (Vgl. unten S. 41.)

Diesen Zusammenhang übersieht ein Urteil des deutsch-rumänischen

gemischten Schiedsgerichts (Recueil 4 S. 853). Es stellt fest, «que la nationalité roumaine relève avant tout de la souveraineté roumaine et du droit roumain; que dans un litige de droit privé, entre un ressortissant allemand et une personne que le gouvernement roumain reconnaît comme ressortissant roumain, le rôle du T. A. M. se borne à contrôler si la reconnaissance officielle est une simple faveur, accordée pour les besoins de la cause, faveur qui ne pourrait fonder une compétence qui suppose la nationalité de droit, ou si elle procède, au contraire, d'une interprétation plausible du droit roumain». Entscheidend war in diesem Fall allein die Frage, ob die Inkorporation von Bessarabien und damit die rumänische Staatsangehörigkeit der Bewohner dieses Gebiets dem Deutschen Reich entgegengehalten werden konnte und eventuell von welchem Augenblick an. Dafür ist aber nicht genügend die Feststellung des Urteils, «que, sans qu'il appartienne au T. A. M. de discuter l'annexion de 1878, les Bessarabiens doivent être considérés, en droit international, comme redevenus Roumains par le fait de l'union en 1918». Denn die »Tatsache« der Vereinigung, die übrigens durchaus nicht bewiesen war, genügt keinesfalls nach Völkerrecht. Dieses fordert für jede Änderung des bestehenden Rechtszustandes die Anerkennung des Staats, dem sie entgegengehalten werden soll.

4. »Rechtsfreier Raum.«

Das eben festgestellte Ergebnis müßte eine Einschränkung erleiden, wenn anzunehmen wäre, daß die Rechtsordnung einer Gemeinschaft auf bestimmte Beziehungen der Genossen untereinander beschränkt wäre oder doch beschränkt werden könnte. Kann man annehmen, daß einzelne Arten staatlicher Tätigkeit, die oben zur Eigensphäre gerechnet wurden oder einzelne Beziehungen der Gemeinschaftsgenossen untereinander außerhalb der Rechtsordnung stehen, sei es, weil sich keine Norm für sie finden läßt oder gar die Gemeinschaft sie von einer rechtlichen Regelung ausschließen will? Gibt es wahre Rechtslücken, gibt es einen rechtsfreien Raum?

Diese oft erörterte Frage hat unter anderem Bergbohm (Jurisprudenz und Rechtsphilosophie 1892, S. 375 ff.) besonders eingehend behandelt und bejahen zu müssen geglaubt. Er nimmt an, daß um das Recht, das Handlungen, Zustände und sonstige äußere Verhältnisse der Menschen zum Gegenstand der Normierung habe, ein rechtsleerer Tatsachenraum gelagert sei. Kein positives Recht habe es für notwendig und zweckmäßig gehalten, die Totalität der möglichen Rechtsstoffe in seinem persönlich-räumlichen Gebiet auch wirklich zu regeln, vielmehr lasse jedes eine Menge derselben beiseite. Dadurch, daß es bestimmte Verhältnisse regele, entscheide es implicite hinsichtlich des Restes, daß

hierüber rechtlich nichts verordnet sein solle, daß diese Stoffe in den rechtsleeren Raum fielen. »Hier herrscht Willkür, das reine Belieben im juristischen Sinne.« Diesen Rest nicht geregelter Privatsachen könne man zusammenfassen zu dem Gebiet der reinen »Freiheit«, um welches die Rechtsordnung zwar die Grenzen absteckt, jedoch unter Ablehnung jedes Urteils der Billigung wie der Mißbilligung des Freiheitsgebrauchs, namentlich also unter Vermeidung aller Verheißungen und Bedrohungen, aus denen ein spezifisches Urteil nach den Kategorien der Rechtmäßigkeit resp. Unrechtmäßigkeit gefolgert werden müßte.

Wäre dem wirklich so, dann läge es also im Belieben jeder Rechtsgemeinschaft, den Kreis der zu regelnden Lebensverhältnisse enger oder weiter zu ziehen und von den möglichen Beziehungen der Genossen beliebig viele welcher Art auch immer aus dem Bereich der Rechtsordnung auszuschließen. Für diese gälte das freie Belieben, die Willkür. Man hätte also in derselben Gemeinschaft zwei Arten von Beziehungen zu unterscheiden, die regelten und die nicht regelten, und müßte neben der Rechtsordnung eine Art Naturzustand konstatieren. Da für die nicht regelten Beziehungen keinerlei Verheißung oder Bedrohung durch den in der Rechtsordnung gegebenen Gemeinschaftswillen existierte, gälte hier weder eine Verteilungs- noch eine Friedensordnung. Der einzelne könnte mit jeder Art Gewalt durchsetzen, wozu er die Macht hat.

Schon diese Konsequenz zeigt, daß die Berufung auf positive Rechtsordnungen nicht geeignet ist, die Theorie vom rechtsleeren Raum zu stützen. Mag man auch zunächst zugeben, daß in manchen Rechtsordnungen nicht für die Gesamtheit der Beziehungen ausdrückliche, ohne weiteres erkennbare gesetzliche Verteilungsnormen vorhanden sind, die Friedensgebote jedenfalls erstrecken sich auf jedes Verhalten der Genossen und gelten für alle denkbaren Beziehungen. In dieser Hinsicht kann es keine teilweise Rechtsgemeinschaft geben. Sinn und Wesen der Rechtsgemeinschaft ist Ausschluß der Gewalt, der eigenmächtigen Selbstdurchsetzung. Eine Gemeinschaft, in der es den Mitgliedern erlaubt wäre, auf bestimmten Gebieten die eigenen Wünsche und Interessen mit Gewalt durchzusetzen und zu diesem Zweck sogar bis zur Vernichtung der Genossen zu gehen, kann keine Rechtsgemeinschaft sein. Frieden und Krieg schließen sich aus.

Das Wesen der Rechtsordnung ist das uneingeschränkte, für alle Beziehungen und unter allen Umständen geltende Friedensgebot. Diesem Erfordernis hat sich auch keine staatliche Rechtsordnung unserer Zeit entzogen. Und gerade hierin liegt auch die juristische Bedeutung des Kelloggpaktes für die Staatengemeinschaft, der nicht unterscheidet zwischen verschiedenen Kategorien zwischenstaatlicher Beziehungen und nicht darauf abstellt, ob sich für sie ausdrücklich gesetzte Völkerrechtsnormen finden lassen. Der Verzicht auf die Ge-

walt, den Krieg bezieht sich auf alle Streitfragen und Konflikte, welcher Art und welchen Ursprungs sie auch sein mögen., ihre Regelung und Entscheidung soll niemals anders als durch friedliche Mittel angestrebt werden.

Wenn die Friedensgebote einer Rechtsordnung für alle Fälle und alle Beziehungen der Rechtsgenossen untereinander gelten, so kommt ihr jedenfalls in dieser Beziehung der Charakter einer universalen Ordnung zu. Nun lassen sich aber die Normen nicht einteilen in solche, die ausschließlich der Bewahrung des Friedens dienen und solche, die ausschließlich Verteilungscharakter haben. Es wirken vielmehr alle Normen gleichzeitig in beiden Richtungen. So gut etwa den Regeln über das Eigentum nicht bloß die Bedeutung von Verteilung, sondern auch von Friedensgrundsätzen einwohnt, so ist in dem Verbot eigenmächtiger Gewaltanwendung die Sanktionierung des augenblicklichen Besitzstandes enthalten.

Mit jeder Rechtsordnung sind notwendig auch allgemeinste Verteilungsgrundsätze gegeben, die universale Bedeutung besitzen, also für alle Beziehungen der Gemeinschaftsgenossen Geltung haben. Die Rechtsentstehung innerhalb einer Gemeinschaft vollzieht sich als Konkretisierung dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze, und zwar je nach der Verfassung der Gemeinschaft auf verschiedene Weise. Im staatlichen Verband fällt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, diese Konkretisierung in Form allgemeiner Regeln für die Beziehungen der Genossen untereinander und zur Gemeinschaft nach Maßgabe dieser obersten Grundsätze, zu denen die sogenannten Grundrechte gehören, vorzunehmen. Der Richter hat die Aufgabe, den Einzelstreit zwischen Genossen der Gemeinschaft nach Maßgabe der obersten Rechtsgrundsätze und etwa in Gesetzesform erfolgter Konkretisierung zu entscheiden. Während der Gesetzgeber zu seiner Aufgabe bloß ermächtigt, aber nicht verpflichtet ist, muß der Richter entscheiden. Er darf sich nicht auf den Mangel einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift berufen, denn seine Aufgabe ist nicht, bloß das Gesetz anzuwenden, sondern Recht zu sprechen. So kann er berufen sein, beim Fehlen einer Gesetzesvorschrift selbst die Konkretisierung der Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft zu vollziehen. Für ihn kann es also zwar einen gesetzlosen, aber keinen rechtsleeren Raum geben.

Das schweizerische Zivilgesetzbuch weist den Richter für den Fall des Schweigens des Gesetzes an, sein Urteil nach der Regel zu sprechen, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Seine Aufgabe ist, nach den Grundprinzipien seiner Rechtsordnung und im Einklang mit dem durch den Gesetzgeber entwickelten System der Konkretisierungsnormen die Entscheidung zu finden. Auch das schweizerische Zivilgesetzbuch macht durch diese Bestimmung aus dem Richter keinen Gesetzgeber.

Noch weiter geht der Code civil, der in seinem Artikel 4 den Richter sogar bedroht: »Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice«. Wenn in dem Entwurf zu diesem Gesetz ausdrücklich bestimmt war, daß im Falle des Schweigens des Gesetzes das Naturrecht anzuwenden sei, so war darin für einen richtigen Gedanken nur ein falscher Ausdruck gewählt.

Diese Bestimmungen über die Richterpflicht sind keine willkürlichen Festsetzungen, sie ergeben sich aus der Grundstruktur jeder Rechtsordnung. Ist der einzelne Genosse als Mitglied einer Gemeinschaft in seiner Selbstbestimmung beschränkt und dem Gemeinschaftswillen unterworfen, dann muß diese Ordnung, die ein eigenmächtiges Handeln des Einzelnen untersagt, Sorge treffen für die möglichen Streitigkeiten und Konflikte. Eine Ordnung, die nur mehr oder weniger allgemeine Verhaltens- und Ordnungsregeln aufstellt, wäre eine unvollkommene Rechtsordnung. Steht Rechtsbehauptung gegen Rechtsbehauptung, so muß ein Dritter autoritativ für die Parteien und die Gemeinschaft das Recht sprechen, damit durch seinen Spruch die Gemeinschaft entscheide. Steht die Norm für den Einzelfall nicht fest, so kann es für ihn kein Recht geben, keine Ordnung bestehen.

Die Gemeinschaftsentscheidung ersetzt die fehlende Einigung der streitenden Genossen. Die Einigung schafft Recht zwischen den Genossen, vorausgesetzt, daß sie nicht im Widerspruch zu Grundsätzen der Gemeinschaft steht, die diese als zwingende aufgestellt hat, sei es um des Schutzes für berechtigt erklärter Interessen Dritter willen, sei es, weil ein Abbedingen dieser Grundsätze dem Rechtsbewußtsein der Gemeinschaft unerträglich wäre. Hält sich die Vereinbarung in diesen Grenzen, so setzt sie für die beteiligten Genossen Recht. Die Parteivereinbarung ist als »Rechtsgeschäft« Recht der Gemeinschaft, *lex contractus*. Denn ihre Rechtswirkung erschöpft sich nicht in der Bindung der Parteien; auch als partikuläre Norm ist sie von den übrigen Genossen zu respektieren. Mag die einzelne positive Rechtsordnung auf den verschiedenen Gebieten den Schutz solcher Abreden nach außen verschieden stark gestalten, darin besteht gerade das Wesen eines Rechtsgeschäftes, daß es auch als Recht von den übrigen Genossen respektiert werden muß. Das wiederum ist der Grund, weshalb es keine unbeschränkte Dispositionsfreiheit in einer Rechtsgemeinschaft geben kann.

So kann auch der Satz »*pacta sunt servanda*« nicht die Ursprungsnorm allen Rechtes sein. Es würde ja nur bedeuten, daß, wenn zwischen zwei Personen eine Einigung zustande kommt, sie daran gebunden seien. Aber nicht kann er erklären, warum eine Rechtsordnung gerade den Mangel einer Einigung ersetzen muß und kann. Aus dem Vertragsgrundsatz, also dem Prinzip der Bindung durch Zustimmung in jedem

Einzelfall, kann doch nicht sein Gegenteil, die Bindung gegen den Willen, gefolgert werden, ohne die eine Rechtsordnung nicht denkbar ist. Die Grundlage einer Rechtsordnung so wenig wie die eines Staates kann der Vertrag der einzelnen sein.

Im Völkerrechtskreise gibt es zwar auch Verfassung und Organe, aber es ist noch nicht zur Aufstellung besonderer Gemeinschaftsorgane gekommen; die einzelnen Genossen sind Funktionsträger im Sinne einer Verfassung. Die Konkretisierung der Rechtsgrundsätze dieser Gemeinschaft liegt den einzelnen Mitgliedern ob.

Auch der Gemeinschaftsrichter fehlt im Staatenverband. Ihn gibt es nur in den kleineren oder größeren partikulären Entscheidungsgemeinschaften. In den Schiedsgerichts- und Vergleichsabkommen der Nachkriegsperiode ist zum Teil für alle Streitigkeiten rechtlicher oder politischer Art ein Entscheidungs- oder Streitbeilegungsverfahren vorgesehen. Soweit es sich um Rechtsstreitigkeiten handelt, soll ein Richter das Urteil nach Rechtsgrundsätzen fällen. Auch er darf nicht zu einem non liquet kommen und ist beim Schweigen der Vertragstexte oder dem Versagen des sogenannten Gewohnheitsrechts zur Feststellung der Spezialnorm für den Einzelfall aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft und aus dem System und der Struktur der Rechtsordnung berufen. Die Einsetzung des Richters durch die Parteien im Schiedsvertrag hat zur Voraussetzung eine in sich geschlossene Rechtsordnung, da ohne sie die richterliche Tätigkeit nicht möglich wäre. Darum hat auch Descamps bei den Beratungen des Haager Courtstatuts mit Nachdruck auf der Aufnahme der allgemeinen Rechtsgrundsätze als Entscheidungsgrundlage für das Gericht bestanden «pour parer à l'éventualité d'un non liquet» (Procès-verbaux S. 318, 336).

Auch der internationale Richter hat die Aufgabe und die Pflicht, für den Einzelfall die Entscheidungsnorm der Gemeinschaft aus der Rechtsordnung evident zu machen. Gerade er wird viel häufiger als der staatliche Richter in die Lage kommen, aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen die konkrete Norm abzuleiten, da es in den meisten Fällen an ausdrücklichen Vertragstexten fehlen wird und das sogenannte Gewohnheitsrecht nur eine geringe Rolle spielt.

Gewinnt der internationale Richter in einem solchen Fall die konkrete Norm aus allgemeinen Rechtssätzen der Völkerrechtsgemeinschaft, so macht er durch diese Konkretisierung lediglich den bereits unausgesprochen vorhandenen Rechtssatz evident, er schafft nicht neues Recht. Daher bleibt er im Rahmen der übertragenen Aufgabe und begeht keine Überschreitung der ihm übertragenen Befugnisse. Vor dem englisch-amerikanischen Schiedsgericht hatte die englische Regierung Schadensersatz verlangt, weil die Regierung der Vereinigten Staaten

während des spanisch-amerikanischen Krieges einer englischen Gesellschaft gehörende Kabel zwischen Manila und Hongkong und Manila und Capiz hatte durchschneiden lassen. Die amerikanische Regierung bestritt eine Verpflichtung zum Schadensersatz und ließ erklären, da keine ausdrückliche Norm des Völkerrechts ihr diese Verpflichtung auferlege, sei das Schiedsgericht nicht ermächtigt, irgendeinen neuen völkerrechtlichen Rechtssatz aufzustellen, sondern es dürfe nur die zur Zeit des Vorfalles geltenden Völkerrechtsregeln auslegen und anwenden. Dieser Auffassung trat der Präsident des Schiedsgerichts Henri Fromageot, in seinem Spruche vom 9. November 1923 (Nielsen, *American and British Claims Arbitration*, 1926, S. 75) entgegen. Er führt aus: "In our opinion, however, even assuming that there was in 1898 no treaty and no specific rule of international law formulated as the expression of a universally recognised rule governing the case of the cutting of cables by belligerents, it cannot be said that there is no principle of international law applicable. International law, as well as domestic law, may not contain, and generally does not contain, express rules decisive of particular cases; but the function of jurisprudence is to resolve the conflict of opposing rights and interests by applying; in default of any specific provision of law, the corollaries of general principles, and so to find — exactly as in the mathematical sciences — the solution of the problem. This is the method of jurisprudence; it is the method by which the law has been gradually evolved in every country resulting in the definition and settlement of legal relations as well between States as between private individuals."

Aber auch die Auslegung und Anwendung von Vertragssätzen wird meist nur mit Hilfe der gemeinrechtlichen Rechtsgrundsätze möglich sein. Die Staatenverträge müssen zur Fixierung des von den Parteien vereinbarten Vertragsinhalts die allgemein gebräuchlichen Ausdrücke einer oder mehrerer Umgangssprachen verwenden. In der Bestimmung, daß ein Text allein oder mehrere in verschiedenen Sprachen abgefaßte Texte verbindlich sein sollen, liegt keineswegs eine Verweisung auf das Landesrecht der Staaten, deren Sprache der Vertragsabfassung zugrunde gelegt wurde. Vielmehr muß der juristische Gehalt der einzelnen Vertragsbestimmung aus dem Verträge selbst, und da er nur einen Bestandteil der für die Parteien geltenden partikulären Rechtsordnung ist, nach dem Sinn und der Bedeutung, den der Vertrag innerhalb dieser Rechtsordnung besitzt, ausgelegt werden. Da weiter die partikuläre Vertragsgemeinschaft zweier Staaten eine Rechtsgemeinschaft im Rahmen der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft ist, so gelten subsidiär die Regeln des gemeinen Völkerrechts auch für diese partikuläre Rechtsgemeinschaft. Ist also in einem Staatsverträge nichts Näheres über den Sinngehalt eines juristischen Ausdrucks, wie etwa Wohn-

sitz, Urteil, Schadensersatz usw. vereinbart, so muß die Auslegung dieses Vertrags nach den Regeln des gemeinen Völkerrechts erfolgen. So hat der Haager Ständige Internationale Gerichtshof (Arrêt Nr. 7 S. 42) erklärt, »C'est ce qui ressort du principe du respect des droits acquis, principe qui, ainsi que la Cour a eu l'occasion de le constater à maintes reprises, fait partie du droit international commun qui, sur ce point, entre autres, est à la base de la Convention de Genève.« Es darf keine Norm, auch nicht eine solche des partikulären Vertragsrechts aus sich heraus, sondern nur im Ordnungszusammenhang der gesamten Rechtsordnung ausgelegt werden. Die Völkerrechtstheorie der letzten Jahrzehnte ist hier demselben Fehler verfallen, den Smend (Verfassung und Verfassungsrecht 1928 S. 128 ff.) für die Staatslehre gerügt und bekämpft hat; seine methodischen Ausführungen sind auch für den Völkerrechtsjuristen von großem Nutzen.

Für den Charakter einer Ordnung als einer Rechtsordnung kommt es nicht auf die Art und den Grad bereits vollzogener Konkretisierung der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft an. So kann es sein, daß die Entwicklung und Fixierung von Rechtssätzen in den einzelnen Ordnungen, ja innerhalb einer und derselben Rechtsgemeinschaft für die verschiedenen Lebensgebiete verschiedene Grade und Stufen erreichen kann. Daraus kann aber nicht der Schluß auf einen rechtsleeren Raum gezogen werden. Es genügt vollkommen, wenn die Gemeinschaft für die Gebiete, für die eine rechtssatzmäßige Konkretisierung noch nicht vorhanden ist, in ihrer Verfassung ein Verfahren und damit ein Organ zur Festsetzung der Entscheidungsnorm im einzelnen Falle vorsieht. Dieses Erfordernis erfüllt auch die Völkerrechtsordnung, freilich zurzeit noch in unvollkommener Weise. Ihr fehlt der Gemeinschaftsrichter, ihn kennt sie nur in partikulären Vertragsgemeinschaften.

Die Universalität oder Geschlossenheit der Rechtsordnung ist, wie Radbruch (Grundzüge der Rechtsphilosophie S. 188) ausführt, nicht nur positivrechtliche Eigenschaft der Rechtsordnungen, die ein non liquet über Rechtsfragen nicht kennen, sie ist vielmehr apriorische Notwendigkeit jedes rechtlichen Ordners.

5. Die Freiheit der Staaten.

Besteht eine Rechtsgemeinschaft, so erfaßt ihre Ordnung grundsätzlich alle Beziehungen der Genossen untereinander. Ihr Friedensgebot kann nur universaler Natur sein und ebenso steht es mit den Grundsätzen für die Verteilung der Eigensphären. Aus dem Fehlen konkretisierter Rechtssätze darf nicht der Schluß gezogen werden, daß diese Gebiete einen rechtsfreien Raum darstellen.

In der Völkerrechtswissenschaft und -praxis ist die Meinung weit verbreitet, daß die Staaten grundsätzlich frei seien, zu tun, was ihnen beliebt und daß diese Freiheit nur insoweit beschränkt sei, als ausdrückliche Verbotsnormen des Völkerrechts bestünden. In diesen Völkerrechtsnormen pflegt man die ständig wachsende Zahl von Beschränkungen der Staaten in ihrer ursprünglichen Freiheit sich vorzustellen. Der Gedanke ist dabei wohl der, daß die Völkerrechtsordnung ganz allmählich immer mehr zwischenstaatliche Beziehungen in den Bereich ihrer Regelung einbeziehe, die bisher außerhalb der Rechtsordnung geblieben waren. Diese Anschauung geht von einem Nebeneinanderbestehen eines rechtlich geregelten und eines noch rechtsfreien Betätigungsbereichs der Staaten aus; auch sie operiert also mit einem rechtsleeren Raum.

Wäre diese Meinung richtig, dann müßte man bei jedem Staatsakt untersuchen, ob er in der rechtsfreien oder der der Rechtsordnung unterworfenen Sphäre gesetzt ist. Handelte es sich um einen Staatsakt innerhalb der ursprünglichen, auch heute noch nicht rechtlich erfaßten Freiheitssphäre der Staaten, so müßte er als rechtlich indifferent angesehen werden, da es ja an einem Bewertungssatz der Rechtsordnung fehlt. Die Folge davon wäre, daß ein anderer von dieser Maßnahme betroffener Staat ihr gegenüber dieselbe Handlungsfreiheit besäße, also in der Lage wäre, mit allen ihm zugänglichen Mitteln gegen ihn zu reagieren. Eine Verpflichtung zur Duldung könnte nicht bestehen, da die Handlung außerhalb der Rechtsordnung vorgenommen wurde. Ein zwischen den beiden Staaten entstandener Streit über einen solchen Staatsakt könnte nicht der Aburteilung eines internationalen Gerichts unterstellt werden, dessen Kompetenz sich auf die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten beschränkt.

Die angegebene Betrachtungsweise führt ihre Vertreter zu einer negativen Formulierung der Rechtsfragen. Da sie die Völkerrechtsnormen als Beschränkungen der ursprünglichen Freiheitssphäre der Staaten auffaßt, wird im Einzelfalle nicht nach der Berechtigung eines Staates zur Vornahme einer Handlung, sondern lediglich nach dem Nichtverbotensein dieser Tätigkeit gefragt. So hat z. B. in dem Lotusfall der Ständige Internationale Gerichtshof die von ihm zu entscheidende Streitfrage nicht dahin aufgefaßt, daß er die Berechtigung der Türkei zur Ausübung der Gerichtsbarkeit, sondern lediglich das Nichtverbotensein ihrer Ausübung zu prüfen habe.

Formuliert man die Rechtsfrage in dieser Form, sucht man lediglich negativ das Bestehen oder Nichtbestehen von Schranken einer ursprünglichen Souveränität festzustellen, so stellt man sich bei der Beurteilung völkerrechtlicher Probleme auf den Standpunkt des einzelnen Staates, aber nicht auf den Boden der Völkerrechtsordnung. Vom

Standpunkt der letzteren aus kann nur gefragt werden, ob ein Staat im konkreten Fall eine Berechtigung zum Handeln besaß, der einer Duldungsverpflichtung des oder der anderen Staaten entsprechen muß. Unterscheidet man zwischen einer rechtlich geregelten und einer rechtsfreien Sphäre, dann ergibt sich aus der bloß negativen Feststellung des Nichtverbotenseins einer Handlung noch nicht, in welchen Bereich sie zu rechnen ist. Eine nicht verbotene Handlung kann diesen Charakter deswegen haben, weil sie in den rechtsfreien Raum fällt, also rechtlich indifferent ist. Sie kann aber auch rechtlich erlaubt sein und daher dem von der Rechtsordnung erfaßten Tätigkeitsbereich angehören. Dementsprechend müßte ein mit einem solchen Streit befaßtes internationales Gericht in dem letzteren Fall ein verurteilendes oder abweisendes Sachurteil fällen, im ersteren Fall seine Unzuständigkeit feststellen.

Die angeführte Lehre argumentiert häufig mit dem Begriff der *Souveränität* der Staaten, aus dem sie für die völkerrechtliche Betrachtung Rechtsfolgen ableitet. Dabei scheint vielfach Souveränität und Souveränitätsrecht verwechselt zu werden. Wird mit Souveränität die freie unbeschränkte Selbstbestimmung bezeichnet, so liegt dabei der Gedanke an jene rechtsfreie Sphäre der Staaten zugrunde, den die langsam sich ausdehnende Völkerrechtsordnung mit ihrer Regelung noch nicht erfaßt hat. Souveränität in diesem Sinne kann nur eine Tatsache sein, aus der sich als solcher Rechtsfolgen nicht ableiten lassen. So formuliert auch Brierly in seiner Kritik des Lotus-Urteils (Law Quarterly Review Bd. 44 S. 155) klar und treffend: "we are not entitled to deduce the law applicable to a specific state of facts from the mere fact of sovereignty or independence".

Bezeichnet man mit Souveränität das Souveränitätsrecht oder besser das von der Rechtsordnung geschaffene Persönlichkeitsrecht oder das Recht auf die Eigensphäre, also die Rechtsstellung eines Völkerrechtssubjekts, dann lassen sich aus diesem Begriff Rechtsfolgen ableiten. Es ist der Inbegriff der Berechtigungen, welche die Völkerrechtsordnung einer Rechtsperson ausdrücklich zuschreibt.

Nach dem eben Ausgeführten kann der Ausdruck »Souveränität« im Sinne der *ursprünglichen* Freiheit der Staaten nicht als Rechtsbegriff angesehen werden. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten (B 5, 27) erklärt: »le principe de l'indépendance des Etats est à la base même du droit international.« Der Gerichtshof verwendet diesen Grundsatz, um festzustellen, daß Rußland keine Verpflichtung habe, in einem Streitfall mit einem anderen Staat sich der Schlichtung einer internationalen Instanz zu unterwerfen, da es weder Mitglied des Völkerbundes sei, noch mit Finnland einen Schiedsgerichts- oder Vergleichsvertrag abgeschlossen habe. Die tatsächliche Freiheit eines Staates ist nicht die Grundlage der Völkerrechtsordnung, aus ihr

kann weder im negativen noch im positiven Sinne eine Rechtsfolge gewonnen werden, vielmehr ergibt sich aus der Struktur der Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, die keine Entscheidungsinstanz, keinen Gemeinschaftsrichter kennt, daß eine solche Instanz nur durch besonderen Vertrag errichtet werden kann und bei seinem Fehlen keine allgemeine Verpflichtung des Staates, sich einer solchen Instanz zu unterwerfen, angenommen werden darf.

Auch sonst wird nicht selten behauptet (vgl. z. B. Arrêts de la Cour, A. 10, 19), daß die Souveränität eines Staates den Rechtstitel für die Ausübung der Staatsgewalt bilde, und zwar gerade mit Bezug auf das Gebiet, auf dem das Völkerrecht der Betätigung des Einzelstaates keine Schranken gezogen hat. Aus dem Nichtverbotensein, aus dem Fehlen von Schranken, aus der bloß tatsächlichen Freiheit eines Staates kann aber keine Rechtsfolge sich ergeben. Nur wenn festgestellt wird, daß die Völkerrechtsordnung einen Staat berechtigt, auf bestimmten Gebieten nach freiem Belieben zu handeln, und dadurch die anderen Staaten verpflichtet, diese Tätigkeit als eine rechtmäßige anzuerkennen, kann von einem Recht des Staates gesprochen und können Rechtsfolgen für die anderen Staaten festgestellt werden.

Von Souveränität kann im Völkerrecht nur insoweit die Rede sein, als es sich um die tatsächliche Voraussetzung für die Anerkennung als Rechtssubjekt handelt. Staat im Sinne der Völkerrechtsordnung ist nichts anderes als völkerrechtliche Wesenheit, Einheit, Individuum, genau wie für die Landesrechtsordnung zunächst der Mensch die Einheit bildet. Die letztere knüpft an die reale Gegebenheit der Menschwerdung, die Geburt an; sie qualifiziert sie rechtlich, das heißt, sie stellt die Voraussetzungen auf, unter denen der reale Vorgang eine bestimmte rechtliche Bedeutung hat, etwa daß die Geburt von einer freien Mutter Rechtsfähigkeit und Bürgerrecht entstehen läßt. Ganz ähnlich wird bei der sogenannten juristischen Person an den realen Vorgang der Vereinigung mehrerer Personen zu einem bestimmten Zweck angeknüpft und bei dem Vorliegen bestimmter weiterer von der Rechtsordnung aufgestellter Voraussetzungen die Rechtsfähigkeit zugesprochen. Ebenso verhält es sich im Völkerrecht. Auch hier wird ein sozialer Vorgang durch bestimmte Rechtsnormen bewertet. Voraussetzung für die Anerkennung eines neuen Staates als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft ist der Zusammenschluß einer Mehrheit von Personen. Als weitere tatsächliche Gegebenheit werden verlangt eine stabile Herrschaftsorganisation und Unabhängigkeit von der Herrschaftsgewalt eines bestehenden Rechtssubjektes der Gemeinschaft, also Souveränität als Freiheit im tatsächlichen Sinne, die den Verband zu einem völkerrechtsunmittelbaren macht.

Der Grund, weshalb man in Theorie und Praxis des Völkerrechts so zähe an der mißbräuchlichen Verwendung des Souveränitätsbegriffs festhält, ist unschwer festzustellen. Solange man die Geltung der Völkerrechtsnormen und die bindende Kraft der Staatsverträge auf die Selbstverpflichtung der Staaten zurückführt, ist es im Grunde der einzelne Staat, der dieses Völkerrecht, sein Entstehen und sein Bestehen bestimmt. Von diesem Standpunkt scheint jeder Vertragsschluß die Aufgabe eines Stückes der Souveränität zu bedeuten.

Aber es ist keine Widerlegung, wenn einer solchen Auffassung entgegengehalten wird, daß ja gerade die Fähigkeit internationale Abkommen abzuschließen, ein Attribut der Staatssouveränität sei (Cour, A, I, 5, 25). Die Fähigkeit, rechtlich bindende Verträge zu schließen, verleiht allein die Völkerrechtsordnung. Sie ergibt sich nicht aus der Souveränität des Staates, sondern aus seiner Eigenschaft als Rechtssubjekt in der Völkerrechtsgemeinschaft. Die freie Selbstbestimmung steht dem Staat, der Mitglied dieser Rechtsgemeinschaft ist, nicht zu; seine Mitgliedschaft bedeutet ein Unterworfenensein unter die Völkerrechtsordnung. Nicht weil ein Staat Verträge abgeschlossen hat, ist er nicht mehr souverän im angeführten Sinne, sondern weil er als Mitglied einer Rechtsgemeinschaft unter deren Rechtsordnung steht. Weil er als deren Mitglied Rechtspersönlichkeit besitzt, kann er Verträge abschließen, aber nicht, weil er souverän ist.

Der Völkerrechtsjurist hat also nicht nach Beschränkungen der ursprünglichen Unabhängigkeit des Staates zu fragen. Er muß vielmehr die von der Völkerrechtsordnung geschaffenen Rechte und Pflichten feststellen. Es ist ein Grundübel bei der Erörterung internationaler Streit- und Rechtsfragen, daß unter Berufung auf die Souveränität immer und immer wieder die Kompetenz internationaler Organe oder das Bestehen völkerrechtlicher Verpflichtungen bestritten wird. So wenig vor dem Zivilrichter eines einzelstaatlichen Gerichtes die allgemeinen Menschen- und Freiheitsrechte angerufen werden können, wenn es sich um die Rückzahlung eines Darlehns durch den Empfänger handelt, so wenig ist die Berufung im Staatenstreit auf die Souveränität möglich, in dem es sich um Bestehen und Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt.

Einen besonders naiven Ausdruck hat die Auffassung, daß ein internationales Organ sich von jedem Eingriff in die Souveränität eines Staates fernzuhalten habe, in einigen Urteilen des Deutsch-Polnischen Gemischten Schiedsgerichts gefunden. Der Versailler Vertrag gibt in seinem Artikel 305 dem Schiedsgericht die Kompetenz, der «partie qui aura subi de ce chef un préjudice» eine Reparation zuzuerkennen, wenn durch eine Entscheidung des polnischen Liquidationskomitees, die die

beteiligten Regierungen wie das Schiedsgericht als ein »jugement d'un tribunal« im Sinne dieses Artikels ansehen, eine Bestimmung über das Liquidationsrecht verletzt wird. Das Gericht verweigerte eine einstweilige Verfügung gegen den polnischen Staat unter anderem, weil die Liquidation zwar verfügt, aber noch nicht völlig beendet sei. Der Staat hatte das Grundstück beschlagnahmt und dem Eigentümer das Verfügungsrecht entzogen, sich selbst aber noch nicht das Eigentum angeeignet. Das Gericht erklärte, selbst wenn die Liquidation in dem eingeklagten Falle nach dem Versailler Vertrag unzulässig sei, dürfe es nicht in die im Gang befindliche Liquidation eingreifen. Wenn das Gericht das Recht hat, einen Staat, der eine Vertragsbestimmung verletzt hat, zum Schadensersatz und damit zur Wiederherstellung des Zustandes, wie er ohne den rechtswidrigen Eingriff bestanden haben würde, zu verurteilen, so muß es ihm auch im Wege der einstweiligen Verfügung die Fortsetzung der begonnenen Rechtsverletzung untersagen können, vorausgesetzt, daß seine Prozeßordnung die einstweilige Verfügung als Rechtsinstitut kennt. Das Gericht hat in anderen Fällen nach Beendigung der Liquidation dem polnischen Staat durch einstweilige Verfügung untersagt, über das Grundstück, das er sich im Wege der Liquidation angeeignet hatte, zu verfügen, wie wenn dieses Verbot nicht ebenfalls einen Eingriff in die Souveränität des Polnischen Staates darstellte. Die Meinung des Gerichts beruht auf einer völligen Verkennung des Wesens der einstweiligen Verfügung sowie der Verletzung einer Völkerrechtsverpflichtung.

Vor einigen Jahren hat diese Probleme Politis in einer Reihe von Vorträgen an der Haager Völkerrechtsakademie behandelt (*Recueil des Cours* 1925 I S. 1 ff.). Er bekämpft die Lehre von der Souveränität der Staaten, die eine irreführende und gefährliche Bezeichnung sei, da die Souveränität nur dem Recht, also der Völkerrechtsordnung zukomme. Er will den Ausdruck Souveränität aus der Rechtssprache streichen und durch die Bezeichnung Freiheit ersetzen. Darunter versteht er das von der Rechtsordnung verliehene und begrenzte Recht zu freier Betätigung. Wer die Freiheit zum Handeln beanspruche, müsse die Gewährung durch das Recht nachweisen. Das Wort Souveränität erwecke die Vorstellung von Omnipotenz und Absolutismus; wer sich auf sie berufe, behaupte das Recht zu haben, nach freiem Belieben zu handeln, sofern er nicht eine Beschränkung seiner Freiheit selbst übernommen habe. Eine absolute Freiheit gebe es so wenig für die Staaten wie für die Individuen im Staat; die gegenseitige wirtschaftliche, moralische, politische Abhängigkeit der Staaten schaffe den Begriff der Solidarität und damit eine wachsende Zahl von Freiheitsbeschränkungen. Immerhin könne man im heutigen Völkerrecht zwei Gebiete unterscheiden: das der beschränkten und das der unbeschränkten Freiheit;

auf letzterem gebe es für gewisse Betätigungen der Staaten noch keine formelle Schranken. Es ist das Vorbehaltsgebiet, le domaine réservé, wohl bekannt aus Artikel 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts.

Die Lehre von Politis ist der interessante Versuch, den politischen Vorbehalt der Großmächte, dessen Ausdruck Art. 15 Abs. 8 ist, mit dem Wesen der Völkerrechtsordnung in Einklang zu bringen. Ein Versuch, der von vornherein zum Scheitern verurteilt war.

Unter domaine réservé sind nach Politis die vom Völkerrecht noch nicht geregelten Arten staatlicher Betätigung zu verstehen. Sie sind der ausschließlichen Kompetenz des Einzelstaats vorbehalten. Es sollen das Angelegenheiten sein, die «la vie intime des Etats», die hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich die Interessen eines einzelnen Landes betreffen und daher «affaires purement intérieures ou, comme disent les Anglo-Saxons, domestiques» bezeichnet werden können.

Wie wenig ernst es Politis mit seinem Grundsatz von der Souveränität des Rechts und von der Nichtsouveränität der Staaten ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Charakterisierung dieses domaine réservé. »Là, chaque pays peut revendiquer un pouvoir absolu. Il règle ses affaires domestiques comme bon lui semble en tenant compte de ses seuls intérêts, sans se préoccuper de leur répercussion internationale. Il n'admet aucune intervention étrangère, aucun contrôle extérieur. Sa compétence est exclusive en ce sens qu'elle ne peut être concurrencée par aucune autre ni par celle d'un juge, ni même par celle d'un médiateur ou d'un conciliateur.

Les affaires domestiques ne sont pas justiciables. Elles ne peuvent, en principe, être soumises à l'arbitrage. Elles ne sont pas davantage matière à discussion diplomatique. Elles ne peuvent pas, la règle générale, faire l'objet d'une procédure de conciliation«.

Ist es möglich, mit schärferen Worten die Omnipotenz und den Absolutismus der Staaten zu proklamieren? Ist je die Souveränität der Staaten krasser betont worden? Freilich soll sich diese Souveränität und Omnipotenz der Staaten ja nur auf einzelne Gebiete beziehen. Aber da diese Souveränität nicht einmal diplomatische Verhandlungen zuläßt, bleibt ihre Abgrenzung dem freien Ermessen der Staaten überlassen. Ist es wirklich denkbar, daß die Staaten einer Rechtsordnung unterstehen und trotzdem für die Hälfte oder zwei Drittel ihrer Beziehungen souverän sind? Politis hat diese Frage selbst verneint, in dem er wenige Seiten vorher schreibt: »Mais une souveraineté réduite n'en est plus une, car, par définition, elle implique une notion absorbante et exclusive de toute restriction. On est indépendant ou on ne l'est pas. Une indépendance limitée est déjà de la dépendance«. Oder anders ausgedrückt, eine teilweise Unterordnung unter eine Rechtsordnung, ist ein Widerspruch in sich selbst.

Diese rechtsfreien Arten von Staatsstreitigkeiten »sont en marge du droit«. Es sind die in den Schiedsverträgen erwähnten Lebensinteressen der Staaten, die politischen, nicht gerichtsfähigen Angelegenheiten. Es sind die Fragen, die Art. 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts »laisse à la compétence exclusive« der Staaten.

Da sich die Anerkennung eines der Souveränität der Staaten vorbehaltenen Tätigkeitsbereichs im Völkerbundsstatut findet, so meint Politis: »l'existence du domaine réservé est certainement une norme du droit international«. Was soll das bedeuten? »La question est de savoir quel appui le domaine réservé trouve dans le droit international. Est-il reconnu ou seulement toléré par lui? En est-il consacré dans son contenu ou seulement dans son principe«. Seine Antwort lautet: »La vérité est que si le droit reconnaît l'existence d'un domaine réservé, il en ignore le contenu. Il ne s'occupe pas des affaires domestiques au point de vue matériel pour indiquer comment elles doivent être réglées. Il s'en occupe seulement au point de vue formel pour dire à qui en revient le règlement«. So bedeutet also, immer nach Politis, Art. 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts, daß, wenn es vom Völkerrecht nicht geregelte Materien gibt, ihre Regelung dem freien Ermessen des interessierten Landes überlassen bleibt. Aber das Statut sagt nicht, um welche Materien es sich handelt. »Car il ne lui appartient pas de le dire. Il est en effet inconcevable que le droit décide lui-même que telle activité humaine reste hors de son empire«.

Also die »Existenz« des staatlichen Vorbehaltsgebiets soll einerseits eine Rechtsnorm sein. Andererseits aber soll diese Norm den Inhalt des Vorbehaltsgebiets und damit ihren eigenen Inhalt nicht kennen! Zumal ja das Recht nicht selbst bestimmen könne, daß gewisse menschliche Tätigkeiten von der Rechtsordnung nicht erfaßt werden sollen. Würde die Norm, auf der das landesrechtliche Vorbehaltsgebiet beruht, einen Inhalt haben, so wäre ja auch dies Gebiet durch das Völkerrecht geregelt. Darum äußert Politis selbst Zweifel an der Richtigkeit des Satzes, von dem er ausgegangen war und erklärt, wenn bestimmte Materien der landesgesetzlichen Regelung überlassen seien, so beruhe das nicht auf einer Rechtsregel, sondern auf dem Nichtvorhandensein einer solchen, denn wenn es irgendeine Rechtsnorm über diese Materie gäbe, so gehörte sie eben nicht mehr zum vorbehaltenen, d. h. also völkerrechtsfreien Gebiet. Und gerade die Abgrenzung des Vorbehaltsgebiets nennt er darum eine Tatfrage, obwohl doch wiederum die »Existenz« des Vorbehaltsgebiets auf einer Rechtsnorm beruhen soll.

Nicht aller Vertragsinhalt ist schon als solcher Rechtsnorm, sondern nur das rechtlich überhaupt Normierbare. Die Konstatierung von Tatsachen, Wünsche, ein Schuldbekenntnis kann niemals eine Rechtsnorm bilden. Im speziellen Fall würde die Feststellung der existence du do-

maine réservé nur den Sinn haben können, ein Negatives festzustellen, daß es Beziehungen unter den vertragsschließenden Staaten gibt, die rechtlich nicht geregelt sind. Ist das eine Rechtsnorm? Eine Rechtsordnung kann doch nur bestimmen, daß auf einem bestimmten Gebiet das Verhalten der Rechtsgenossen in einer bestimmten Weise zu beurteilen sei, aber nicht, daß auf unbestimmtem Gebiet dies Verhalten nicht nach Regeln bewertet werden solle.

Die Theorie von Politis ist im wesentlichen eine Wiederaufnahme der von Bergbohm aufgestellten Lehre, die schon seit langem von E. Kaufmann, (Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus 1911 S. 507; vgl. dazu etwa noch Strisower, Der Krieg und die Völkerrechtsordnung S. 15 Anm. 4) mit zwingenden Gründen widerlegt ist. Kaufmann meint, ein »rechtsleerer Tatsachenraum« sei eine unvollziehbare Vorstellung. Denn wenn das Recht die Grenze zum rechtsleeren Raum ziehe, so liege darin die Bewilligung des Freiheitsgebrauchs von rechts wegen; dieser werde vom Recht gewollt und daher mit umfaßt. Die Macht über die Grenze sei identisch mit der Macht über das Ganze.

Eine absolute Freiheit kann die Rechtsordnung nicht gewähren und garantieren. Sollte es eine rechtsfreie Sphäre, eine partielle Souveränität geben, so nur als Tatsache nicht als Recht. Die Theorie von Politis will das Unvereinbare vereinen. Gerade seine Ausführungen sind gegen seinen Willen zum Beweis dafür geworden, daß es einen rechtsfreien Raum nicht gibt. Das muß er denn auch zugeben, wenn er im weiteren Verfolg seiner Ausführungen die Lehre vom abus de droit entwickelt, die auch für das Völkerrecht und hier sogar für das rechtsfreie Vorbehaltsgebiet gelten soll. Während er zu Anfang (S. 43) die völlige Unabhängigkeit der Staaten für dieses Gebiet proklamiert, und jede Art von völkerrechtlicher Normierung oder internationaler Kontrolle abgelehnt hatte, erklärt er hier (S. 88): »le domaine réservé n'est pas illimité au point d'échapper absolument à toute espèce de contrôle«. Diese Freiheit der Staaten sei nämlich keine unbedingte. Die Staaten blieben Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft und hätten daher bestimmte Pflichten: »Ils doivent, avant tout, obéir aux exigences du droit international qui ne leur permet d'user de leur liberté qu'en conformité du but social dans lequel il la leur a reconnu«. Also selbst auf dem Vorbehaltsgebiet sind die Staaten in ihrer Freiheit durch Rechtsregeln beschränkt. Der einzige Schluß aus dieser These kann doch nur der sein, daß die Rechtsordnung alle Betätigungsgebiete ergreift und daß es eine rechtsfreie Sphäre nicht geben kann. Im übrigen ist die Lehre vom abus du droit in der von Politis vorgetragenen Form wohl nicht zu halten. Sie beruht auf der Annahme, daß ein Staat auf bestimmten Gebieten eine unbegrenzte Befugnis zum Handeln habe, auch wenn

er dabei Interessen anderer Staaten verletze. Er will die grundsätzliche Freiheit korrigieren durch einen einschränkenden Rechtssatz, der den antisozialen Gebrauch der Freiheit verbietet. Diese These geht von unrichtigen Voraussetzungen aus. Der Verfasser hat übersehen, daß in der Grundstruktur jeder Rechtsordnung die Rechtspersönlichkeit und die Eigensphäre als ein begrenztes Freiheitsrecht gegeben ist.

6. *Domaine réservé, compétence exclusive.*

Die Lehre von *Politis* geht von der Voraussetzung aus, daß es völkerrechtlich nicht geregelte Beziehungen zwischen den Staaten gibt. Nach ihm soll die »Existenz« dieses Vorbehaltsgebiets auf einer Norm des Völkerrechts beruhen. Diese Norm findet sich in Artikel 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts und in den Schiedsgerichtsverträgen, die die sogenannten politischen Streitigkeiten oder die die Lebensinteressen der Staaten berührenden Konflikte von der Erledigung im Schiedsgerichtsverfahren ausschließen. Diese Bestimmungen sind jedenfalls zunächst rein partikulärer Art, sie gelten kraft ausdrücklicher Vereinbarung für die Vertragsstaaten. Aus diesen Vertragsbestimmungen aber, mögen sie sich in noch so vielen Verträgen vorfinden, läßt sich kein Schluß auf eine inhaltlich gleiche Norm des gemeinen Völkerrechts oder gar die Grundstruktur der Völkerrechtsordnung ziehen. Es kann also nicht angenommen werden, daß um dieser Bestimmungen willen auch nach gemeinem Völkerrecht ein Unterschied zwischen rechtlich normierbaren und normierten Staatenbeziehungen und solchen gemacht werden müßte, die sich einer Bewertung durch die Rechtsordnung ihrer Natur nach entziehen. Der einzige Schluß, der sich aus diesen Vertragsbestimmungen gewinnen läßt, ist der, daß die Vertragsparteien bestimmte Streitigkeiten nicht in einem Gerichtsverfahren oder auch nicht einmal in einem politischen Ausgleichsverfahren durch eine internationale Instanz erledigen lassen wollen.

Die in solchen Verträgen formulierte Absicht der Partei bezieht sich also nur auf das Verfahren der Streitschlichtung. Völlig zu trennen ist davon die andere Frage, ob für diese Art Streitigkeiten die materielle Völkerrechtsordnung Rechtssätze enthält oder nicht. Selbst wenn die Vertragsparteien beim Abschluß solcher Vereinbarungen von der Vorstellung geleitet gewesen wären, daß für diese Konflikte keine Völkerrechtsnormen existierten und daß deshalb das Schiedsgerichtsverfahren nicht möglich sei, so wäre diese Parteiensicht für die Prüfung der Frage, ob eine Rechtsordnung ein rechtsfreies Gebiet unter den Genossen ihrer Gemeinschaft beläßt, ohne jede Bedeutung. Neben solchen Schiedsverträgen gibt es andere, die eine richterliche Erledigung *aller* Staatenstreitigkeiten nach Rechtsnormen vorsehen. Es darf an

dieser Stelle auf die früheren Ausführungen über das Wesen einer Rechtsordnung und ihren universalen Charakter verwiesen werden.

Bei der großen Bedeutung, die dem Völkerbundsstatut und in ihm dem Absatz 8 des Art. 15 zukommt, ist eine kurze Erörterung dieser Bestimmung geboten. Absatz 8 des Artikels lautet in französischer und englischer Sprache:

»Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.«

“If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to settlement.”

Über diesen Absatz liegt bereits eine unübersehbare Menge von literarischen Äußerungen vor. Es muß hier genügen, einige der wichtigsten Punkte klarzustellen. Der Versuch, aus der Natur der zwischenstaatlichen Beziehungen objektive Kriterien für die Abgrenzung des Gebietes der domestic jurisdiction zu gewinnen, ist als gescheitert anzusehen, und heute wohl ziemlich allgemein aufgegeben. Die Juristenkommission, die dem Völkerbund in der Aalandfrage ein Gutachten erstattete, hatte noch geglaubt, »une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat en vertu de ses caractères intrinsèques et propres.« Sie hat aber festgestellt, daß der schwedisch-finnische Streit nicht zum Vorbehaltsgebiet Finnlands gehöre, zumal er zu einer Zeit entstanden sei, in welcher Finnland noch nicht als Völkerrechtssubjekt konstituiert gewesen sei. Diese Konstituierung eines neuen Staates »tend à amener des modifications dans l'ensemble des membres de la communauté internationale et dans leur statut territorial et juridique et par conséquent, il intéresse cette communauté au plus haut degré aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre juridique«.

Abzulehnen ist die Unterscheidung zwischen äußeren und inneren Angelegenheiten eines Staates; der Sinn des Artikel 15 Abs. 8 kann nicht der sein, daß nur die inneren Staatsangelegenheiten unter die Ausnahme dieser Bestimmung fallen. Artikel 15 Abs. 8 bezieht sich sicher auf Betätigungen der Einzelstaaten, die eine Außenwirkung haben, also in die Interessensphäre anderer Staaten eingreifen. Des weiteren wird kaum mehr bestritten, daß die Formulierung des Völkerbundsstatuts dieselben Fragen betrifft, die in den Einzelschiedsverträgen als nichtrechtliche oder politische Streitigkeiten bezeichnet werden.

Der Streit der Meinungen konzentriert sich vor allem auf die Hauptfrage, ob das Völkerbundsstatut die ausschließliche Zuständigkeit der Einzelstaaten als vom Völkerrecht negativ oder positiv bestimmt ansieht. Man will in dieser Beziehung einen Unterschied zwischen der französischen und der englischen Fassung des Textes konstatieren. Der französische Text spricht von »question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie« und der englische Text von "matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of the party".

Man hat aus der französischen Fassung den Schluß ziehen wollen, daß es sich um Fragen handle, für die keine Norm des Völkerrechts existiere, während sich aus der englischen Fassung ergeben soll, daß hier positiv durch Völkerrechtsnormen die ausschließliche Zuständigkeit der Einzelstaatsgewalt zur Regelung dieser Frage anerkannt sei. Mit Recht hat der Haager Ständige Internationale Gerichtshof in seinem 4. Gutachten (B, 4, S. 22) festgestellt, daß die beiden sprachlichen Fassungen dieselbe rechtliche Bedeutung haben.

Der Gerichtshof nimmt bei der Interpretation dieses Artikels an, daß das Hauptgewicht auf die Ausschließlichkeit, die der Kompetenz des Einzelstaates nach der Völkerrechtsordnung zukomme, zu legen sei. Er sagt: »Il faut bien souligner le mot »exclusive«, auquel correspond dans le texte anglais: »solely« (within the domestic jurisdiction). Il ne s'agit pas d'examiner si l'une des Parties en cause est ou n'est pas compétente en droit pour faire ou ne pas faire telle ou telle chose, mais bien si la compétence qu'elle revendique est exclusive.« Nach diesen Ausführungen sollte man meinen, der Gerichtshof erblicke in der ausschließlichen compétence en droit eine durch das Völkerrecht übertragene ausschließliche Befugnis oder Ermächtigung an die Einzelstaaten zur Ausübung ihrer Staatsgewalt auf bestimmten Gebieten. Die Ausschließlichkeit der Befugnis wird begründet durch entsprechende Verbote an die anderen Staaten. Diese compétence en droit müßte dementsprechend die rechtlich geschützte Befugnis zum Handeln sein.

Leider verläßt der Gerichtshof in den folgenden Ausführungen diesen Standpunkt: »A un certain point de vue, on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est exclusive dans les limites tracées par le droit international, ce terme, pris dans son sens large, comprenant à la fois le droit coutumier et le droit conventionnel général ou particulier. Mais un examen attentif du paragraphe 8 de l'article 15 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive.

Les mots »compétence exclusive« semblent plutôt envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit inter-

national. En ce qui concerne ces matières chaque Etat est seul maître de ses décisions.»

Der Gerichtshof glaubt, es gäbe zwei Möglichkeiten der Interpretation des Artikels 15 Abs. 8. Nach der einen wäre die ausschließliche Kompetenz des Staates begrenzt durch die Vorschriften des gemeinen und partikulären Völkerrechts; es wäre also die Völkerrechtsordnung, die die Grenzen dieser Befugnis festsetzte. Dabei liegt die Vorstellung zugrunde, daß das Völkerrecht die Summe der Beschränkungen eines Staates darstellt. Diese negative Konstruktion einer Völkerrechtsordnung geht noch deutlicher aus dem später zu besprechenden Urteil im Lotusfall hervor, in welchem der Gerichtshof nur die Frage prüft, ob eine generelle oder spezielle Beschränkungsnorm existiert, die die ursprüngliche und auch heute noch fortdauernde Freiheit, d. h. Souveränität der Staaten beschränkt. Die Struktur der Rechtsordnung besteht aber in der Verleihung von Herrschaftsrechten, die, wenn das Herrschaftsrecht ein ausschließliches sein soll, durch entsprechende Verbote an die übrigen Genossen ausgestaltet wird, während dem einfachen Herrschaftsrecht nur eine Duldungsverpflichtung der übrigen Genossen entspricht. Dementsprechend bedeutete die erste Interpretationsmöglichkeit, die der Gerichtshof erwähnt, die durch das gemeine und partikuläre Völkerrecht geschaffene ausschließliche Berechtigung zur Setzung von Hoheitsakten auf bestimmten Gebieten.

Der zweite mögliche Sinn der Bestimmung soll nach der Auffassung des Gerichtshofs der sein, daß für die Bewertung von einzelstaatlichen Hoheitsakten auf bestimmten Gebieten Völkerrechtsnormen überhaupt fehlen, obwohl diese Akte die Interessen mehr als eines Staates sehr nahe berühren können. Der Gerichtshof denkt also an ein Vorbehaltsgebiet, das die Rechtsordnung frei läßt und auf dem jeder Staat uneingeschränkte Bestimmungsfreiheit besitzt, hier braucht er keinerlei Rücksichten zu nehmen, er kann handeln wie ihm beliebt und jeden Eingriff in die Rechtssphäre seiner Genossen vornehmen, wenn er ihm gutdünkt. Es ist »l'intérêt primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif«. (S. 25.) Die Konsequenz dieser Auffassung müßte sein, daß die anderen Staaten mit derselben Rücksichtslosigkeit diesen Eingriff zurückzuweisen in der Lage wären und, da für dieses Gebiet keine Normen existieren, jede Art von Gewalt, deren sie tatsächlich fähig sind, anwenden können.

Ein solches Nebeneinanderbestehen von zwei Tätigkeitsgebieten der Staaten, von denen das eine der Völkerrechtsordnung unterstellt ist, das andere ihr völlig entzogen ist, kann nicht angenommen werden. Besteht überhaupt eine Rechtsordnung zwischen Genossen, so gelten

ihre allgemeinen Friedens- und Verteilungsgrundsätze für alle denkbaren Beziehungen der Genossen untereinander. Möglich ist nur, daß auf dem einen oder anderen bereits eine Konkretisierung oder Spezialisierung der Rechtsgrundsätze stattgefunden hat, während das auf anderen Gebieten noch nicht ausdrücklich geschehen ist. Die speziellere Norm, mag sie als gemeine für alle Staaten verbindlich sein oder als partikuläre nur für einzelne Staaten gelten, setzt notwendig einen allgemeineren Grundsatz der Rechtsordnung voraus. Darum kann auch dem Gerichtshof bei seinen weiteren Ausführungen über die Abgrenzung des Vorbehaltsgebiets nicht unbedingt Folge geleistet werden. Der Gerichtshof nimmt nämlich an, daß für die Frage, ob eine Materie in den von der Völkerrechtsordnung geregelten Bereich gehört oder nicht, eine einheitliche Beantwortung nicht möglich sei. Das hänge von dem Grad der Entwicklung der internationalen Beziehungen ab, er meint damit wohl von dem Grade der Ausbildung völkerrechtlicher Normen ab. Als solche Normen können sowohl die Grundsätze des gemeinen Völkerrechts, als die Rechtssätze des partikulären in Frage kommen. Und zwar glaubt er, daß ein Tätigkeitsgebiet auch dann nicht zu dem rechtsfreien Vorbehaltsgebiet gezählt werden könne, wenn es zwar grundsätzlich nicht vom Völkerrecht geregelt sei, sondern nur für den speziellen Fall zwischen den Parteien partikuläre Rechtsvereinbarungen bestünden.

Der Gerichtshof glaubt also, daß es partikuläre Vertragsnormen für ein bestimmtes Gebiet geben kann, für welches gemeinrechtliche Normen oder allgemeine Rechtsgrundsätze der Völkerrechtsordnung nicht existieren. Wäre dies möglich, so könnte für derartige Vereinbarungen nur die bindende Kraft des Vertragsschlusses, also immerhin ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Völkerrechtsordnung festgestellt werden. Im übrigen aber fehlte es an einem Rechtsgrundsatz, der eine rechtliche Bewertung der partikulären Abmachung an dem Recht der Gemeinschaft gestattet. Es könnte also nicht festgestellt werden, ob die Vertragsbestimmung nur eine erlaubte Konkretisierung des Rechtswillens der Gemeinschaft oder eine — erlaubte oder nicht erlaubte — Aufhebung der Gemeinschaftsgrundsätze darstellt. Solche Vertragsbestimmungen stünden also gewissermaßen außerhalb des Systems der Völkerrechtsordnung.

Eine Regel kann den Charakter einer Rechtsnorm nur als Bestandteil einer Rechtsordnung, nur in dem und durch das System dieser Rechtsordnung besitzen. Der Gerichtshof hat an anderer Stelle (Urteil Nr. 7 Serie A S. 42) in vorbildlicher Weise gerade diesem Gedanken Ausdruck gegeben. Er hat damals festgestellt, daß der Grundsatz des Schutzes der wohlerworbenen Rechte ein Grundsatz der gemeinen Völkerrechtsordnung sei, «qui sur ce point entre autres, est à la base de la Convention

de Genève». Was er hier für die Genfer Konvention ausgesprochen und sicher nicht auf diesen Vertrag beschränken wollte, ist der Gedanke, daß die gemeine Völkerrechtsordnung allgemeine und allgemeinste Grundregeln enthält, an denen der partikuläre Parteivertrag geprüft und bewertet werden kann, ob er mit ihnen übereinstimmt oder nicht.

Zur Illustrierung seiner allgemeinen These gibt der Gerichtshof ein Beispiel und erklärt, nach dem heutigen Stand des Völkerrechts gehörten die Fragen der Staatsangehörigkeit in den Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Einzelstaaten. Dieser Ausspruch des Gerichtshofs ist häufig zitiert und zur Grundlage der Behandlung des Staatsangehörigkeitsproblems gemacht worden. Auch der für die Kodifikationskommission des Völkerbunds erstattete Bericht von Rundstein hat diesen Grundsatz des Gerichtshofs übernommen. (C 196 M. 70 S. 9.)

«Or, il est de toute évidence que les questions concernant la nationalité sont à envisager comme des problèmes appartenant exclusivement à la législation intérieure des Etats particuliers. C'est le domaine strict où les principes de la souveraineté trouvent leur expression la plus accentuée; et dans l'état actuel du Droit international, les questions de la nationalité sont en principe comprises dans le domaine réservé à la compétence exclusive des Etats particuliers (cf. Avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale du 7 février 1923, Recueil des avis consultatifs, série B No. 4). Il n'existe point une norme coutumière ou écrite du droit international qui puisse être regardée comme statuant une restriction ou même une exemption de la compétence susmentionnée.»

Dem entspricht, daß in der Theorie die Staatsangehörigkeit nur zu häufig als rein interne Angelegenheit des Einzelstaates aufgefaßt wird. So ist für Niboyet (Manuel de droit international privé 10. Aufl. S. 3) jede Begründung dafür überflüssig, daß die Bestimmung der Staatsangehörigkeit «est essentiellement faire acte de souveraineté indépendante», wie auch der Staat in völliger Unabhängigkeit die Rechtsstellung der Fremden auf seinem Gebiet soll bestimmen können. Wollte man das leugnen, «on ferait échec à la souveraineté de l'Etat, dans ce qu'elle a de plus sacré». Dieses wie so manches andere System des Internationalen Privatrechts ist auf der Leugnung des Völkerrechts aufgebaut.

Gerade das Beispiel der Staatsangehörigkeit zeigt, daß es sich bei compétence exclusive nicht um ein von der Rechtsordnung freigelassenes Gebiet staatlicher, d. h. hier gesetzgeberischer Tätigkeit handeln kann. Gehörte wirklich die Zu- und Aberkennung der Staatsangehörigkeit nicht zu den vom gemeinen Völkerrecht geregelten Materien, so könnten zwei Staaten, zwischen denen keine Vereinbarung über diesen Gegenstand abgeschlossen wurde, in einem völkerrechtlichen Rechtsstreit

die vom Gegner anzuerkennende Zugehörigkeit von Personen zu ihrem staatlichen Verband nicht reklamieren. Es stünden sich also zwei Staaten gegenüber, die nach der Völkerrechtsordnung in ihrem Verhältnis zueinander überhaupt keine Staatsangehörigen besäßen.

Völkerrechtspersonen können nur Staaten im Sinne des Völkerrechts, d. h. organisierte Herrschaftsverbände sein. Mitglied einer Rechtsgemeinschaft sein bedeutet Anerkennung des Genossen und seiner Rechtspersönlichkeit, bedeutet in der Völkerrechtsgemeinschaft Anerkennung des staatlichen Verbandes und der ihn bildenden Verbands-genossen. Gibt es keine spezielle Norm des Vertragsrechts, der die Personalverbände der beiden Staaten untereinander völkerrechtlich begrenzt, so folgt aus der Mitgliedschaft in derselben Rechtsgemeinschaft der Satz, daß die beiden Staaten sich gegenseitig das Recht zuerkennen, im Rahmen der Grundsätze des gemeinen Völkerrechts die Zugehörigkeit zu dem Verband selbständig zu bestimmen. Mit anderen Worten: Die Völkerrechtsordnung räumt dem Staat grundsätzlich die Befugnis ein, Staatsangehörigkeitsnormen selbständig aufzustellen. Aus dieser Befugnis ergibt sich die Verpflichtung der übrigen Staaten, die getroffene Regelung anzuerkennen; sie ist den anderen Staaten gegenüber opposabel. Der Inhalt dieser Völkerrechtsnorm, die insofern eine Blankettnorm ist, wird durch die Landesgesetzgebung ausgefüllt, ohne daß freilich damit etwa das Landesrecht zum Völkerrecht würde.

Dieser allgemeine Grundsatz des Völkerrechts gilt für alle Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft gleichmäßig. Die Ermächtigung zur Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen ist also eine von der Völkerrechtsordnung verliehene Befugnis, die sich auf alle Staaten bezieht. Diese Befugnis ist keineswegs eine ausschließliche. Selbstverständlich kann auf Grund dieser Befugnis nur jeder Staat selbständig für sich und insofern ausschließlich bestimmen, wer seine Angehörigen sein sollen. Aber die Befugnis ist nicht in dem Sinn eine ausschließliche, daß die von der Gesetzgebung eines Staates als Staatsangehörige reklamierten Individuen nicht unter Umständen von einem anderen Staat auf Grund derselben Ermächtigung ebenfalls zu Staatsangehörigen erklärt werden könnten. Die Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeitsfrage ist also in diesem Sinne eine konkurrierende und keine ausschließliche. Aus dieser Konkurrenz der völkerrechtlichen Ermächtigungen der Staaten ergeben sich die bekannten Konflikte der doppelten Staatsangehörigkeit und der Heimatlosigkeit. Leider hat der Haager Gerichtshof sich nicht darüber ausgesprochen, in welchem Sinn er die Ausschließlichkeit der einzelstaatlichen Befugnis versteht.

Nun ist aber die Ermächtigung der Völkerrechtsordnung zur Regelung der Staatsangehörigkeitsfrage durchaus nicht eine völlig unbeschränkte. Man wird anzunehmen haben, daß die Völkerrechts-

ordnung den Staaten nur gestattet, ihre Staatsangehörigkeit zu verleihen auf Grund allgemein üblicher und anerkannter Anknüpfungsmomente als welche etwa das jus soli und das jus sanguinis anzusehen wären. Die Begrenzung der von der Völkerrechtsordnung den Staaten erteilte Ermächtigung zur Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen durch Grundsätze des gemeinen Völkerrechts bedarf dringend einer eingehenden Spezialuntersuchung. Besonders wertvolle Anregungen für eine solche Arbeit enthalten der in diesem Band der Zeitschrift veröffentlichte Vortrag von Triepel (vgl. S. 185) sowie die Ausführungen Borchards über die völkerrechtlichen Wirkungen der Naturalisation (Diplomatic Protection of Citizens Abroad S. 533). Des weiteren kann auf den eben erschienenen Kodifikationsvorschlag amerikanischer Völkerrechtsjuristen verwiesen werden. (Research in International Law, Harvard Law School, Nationality; Responsibility of States; Territorial Waters, 1929, S. 24 ff.). Artikel 2 dieses Vorschlags lautet:

“Except as otherwise provided in this convention, each state may determine by its law who are its nationals, subject to the provisions of any special treaty to which the state may be a party; but under international law the power of a state to confer its nationality is not unlimited.”

In dem Kommentar zu diesem Artikel ist in höchst dankenswerter Weise das Material der Staatsverträge über Staatsangehörigkeitsfragen zusammengestellt und auch die Existenz gemeinrechtlicher Beschränkungen der einzelstaatlichen Gesetzgebungskompetenz erörtert.

So müssen wir denn feststellen, daß entweder die Staatsangehörigkeitsfragen nicht zu der compétence exclusive gehören oder das Wesen und die Bedeutung dieses Vorbehaltsgebiets in einem anderen Sinne erfaßt werden muß, als die Cour es getan hat. Da es einen von der Völkerrechtsordnung nicht erfaßten Bereich einzelstaatlicher Tätigkeit nicht geben kann, wird man dem Artikel 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts eine andere Bedeutung geben müssen als dies der Ständige Internationale Gerichtshof und ihm folgend zahlreiche Völkerrechtsjuristen getan haben. Die ausschließliche Kompetenz, die das Völkerrecht den Staaten läßt, ist eine durch die Rechtsordnung übertragene Rechtsbefugnis. Die auf Grund dieser Befugnis einseitig getroffene Regelung der Staatsangehörigkeit eines Staates muß von den übrigen Staaten anerkannt und wenn sie sich in den durch die erwähnten gemeinrechtlichen Rechtsgrundsätze gezogenen Grenzen hält, als rechtmäßig und opposabel angesehen werden. Die Ermächtigung ist insofern eine ausschließliche, als jeder Staat über die Zugehörigkeit zu seinem Verband ausschließlich zu bestimmen befugt ist. Sie ist aber nicht ausschließlich in dem Sinn, daß die von dem einen Staat zu seinen Staatsangehörigen erklärten Individuen von einem anderen, wenn er sich

im Rahmen der gemeinrechtlichen Völkerrechtsgrundsätze hält, nicht ebenfalls als seine Angehörigen erklärt werden können. Daraus folgt, daß Staat A, wenn er im Rahmen der gemeinrechtlichen Grundsätze handelt, keinen Eingriff in die Rechtspersönlichkeit des Staates B begeht, indem er seine Staatsangehörigkeit an Individuen verleiht, die bereits im Besitze der Staatsangehörigkeit des Staates B sind.

Ist man der Auffassung, daß schon die Existenz allgemeiner Grundsätze des gemeinen Völkerrechts genügt, um die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten im Sinne des Art. 15 Abs. 8 des Völkerbundsstatuts auszuschließen, so wird man Staatsangehörigkeitsfragen als nicht zum domaine réservé gehörig betrachten müssen. Es wird sich dann freilich zeigen, daß im Grunde keine der gewöhnlich zu diesem Gebiet gerechneten Materien unter diese Bestimmung fällt. Soll also Art. 15 Abs. 8 einen Inhalt haben, so wird man ihn dahin interpretieren müssen, daß er sich auf diejenigen Gegenstände bezieht, die den Einzelstaaten zur selbständigen näheren Regelung von der Völkerrechtsordnung im Rahmen der allgemeinen Grundsätze des gemeinen Rechts überlassen sind. Erhebt sich also in dem oben angeführten Beispiel zwischen Staat A und Staat B, die ein und dasselbe Individuum zum Angehörigen ihres Verbandes erklärt haben, ein Konflikt, so soll dieser, wenn keine partikulären Vertragsnormen existieren, der begutachtenden Tätigkeit des Völkerbundes entzogen sein. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Bestimmung des Völkerbundsstatuts ist, daß eine Ermächtigung der Völkerrechtsordnung für die in Frage stehende Fähigkeit des Staates nachgewiesen werden kann und weiter, daß sich der Staat, der sich auf diese Bestimmungen beruft, seinem Streitgegner gegenüber dieser Ermächtigung nicht durch Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages begeben hat. Für diesen Fall wollen die Unterzeichner des Völkerbundsstatuts das politische Streiterledigungsverfahren vor dem Rat ausschließen. Besteht zwischen den Parteien ein Schiedsvertrag, so könnte die Streitigkeit als Rechtsstreitigkeit bei dem Schiedsgericht anhängig gemacht werden; beriefe sich hier die andere Partei auf den politischen Charakter der Streitigkeit, so müßte dieser Einwendung dann stattgegeben werden, wenn die Schiedsvertragsklausel den Ausschluß des schiedsgerichtlichen Verfahrens für den Fall vorsieht, daß spezielle Konkretisierungen der allgemeinen Völkerrechtsgrundsätze auf diesem Gebiet noch nicht stattgefunden haben.

Wenn Artikel 15 Abs. 8 und ihm folgend eine weitverbreitete Lehre von der ausschließlichen Zuständigkeit der einzelnen Staaten zur Regelung bestimmter Materien sprechen, so liegt es nahe, an die Zuständigkeitsabgrenzungen in der Verfassung eines Bundesstaates zu denken. Nicht selten ist denn auch behauptet worden, so etwa von de Lapradelle in seinem Plädoyer vor dem Ständigen Internationalen Gerichts-

hof (Serie C, Nr. 2 S. 73), daß die inneren Angelegenheiten der Staaten zu vergleichen seien mit den in einer bundesstaatlichen Verfassung vorbehaltenen Kompetenzen der Einzelstaaten. Dieser Vergleich hinkt, denn in dem Bundesstaat ist die Rechtsnorm des Gesamtverbandes auch unmittelbar verpflichtende Rechtsnorm in seinen Ausgliederungen, den einzelnen Staaten, und die Rechtsnorm des Einzelstaates gilt zwar zunächst nur räumlich beschränkt für das Gebiet, dessen Staat die Norm aufstellt, sie muß aber auf Grund der Bundesverfassung auch in den übrigen Staaten als Rechtsnorm anerkannt werden. In der Völkerrechtsgemeinschaft gilt die Rechtsnorm zunächst nur für die Staaten als solche, nicht auch innerhalb der Staaten für deren Verbandsgenossen. Die Völkerrechtsordnung kann immer nur durch Ermächtigung an den Staat zur Regelung bestimmter Tatbestände erreichen, daß die von einem Staat gesetzte Norm als solche von den übrigen Staaten respektiert werden muß, da in dieser Ermächtigung eine Verweisung auf das Landesrecht liegt. Nicht aber erhält eine landesrechtliche Regel ihren Landesrechtscharakter durch die Völkerrechtsordnung. Und die einzelstaatliche Rechtsnorm als solche hat Rechtscharakter weder in der Völkerrechtsgemeinschaft noch in den übrigen Staaten dieser Rechtsgemeinschaft. Im einzelstaatlichen Verband ist eine Norm Rechtsnorm nach Maßgabe der Rechtsgrundsätze dieses Verbandes. Im Einzelstaat eines Staatenbundes ist eine Regel Rechtsnorm nur, weil und wenn das Bundesrecht ihr diesen Charakter verleiht. Die Völkerrechtsordnung bestimmt nur darüber, ob der Staatsakt eines Mitgliedsstaates völkerrechtsmäßig oder völkerrechtswidrig ist, aber nicht darüber, daß der Staatsakt innerhalb des eigenen einzelstaatlichen Verbandes ein Rechtsakt sei oder nicht. Aus der Verfassung eines Bundesstaates leitet sich der Rechtscharakter der Handlungen nicht bloß der bundesstaatlichen, sondern auch der einzelstaatlichen Organe her. Die Völkerrechtsordnung bestimmt dagegen nur, ob irgendeine Staatstätigkeit völkerrechtlich erlaubt, d. h. von den anderen Staaten anzuerkennen und daher völkerrechtlich geschützt ist. Die Völkerrechtsordnung ist es nicht, die den einzelnen Personalverband die Staatsqualität verleiht, sie bestimmt nur, ob ein Verband Rechtssubjekt innerhalb der Völkerrechtsordnung ist. Sie schafft nicht den Staat, sondern nur die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit; auch hier im Gegensatz zu der bundesstaatlichen Verfassung, die bestimmt, welchem Personenverband auf ihrem Gebiet der Staatscharakter zukommt.

Durch die Ermächtigung an die Staaten wird die verweisende Blankettnorm des Völkerrechts mit dem Inhalt landesrechtlicher Bestimmungen ausgefüllt; Rechtswirkungen treten ausschließlich für die Genossen der Völkerrechtsgemeinschaft ein. Durch die Kompetenz-

zuteilung an den Bundesstaat wird diesem nicht die Befugnis zur Schaffung von Bundesrecht gewährt. Gerade die grundlegenden Strukturunterschiede zwischen Völkerrechtsgemeinschaft und Bundesstaat lassen es verfehlt erscheinen, nicht vorhandene Ähnlichkeiten aufzusuchen, um dann etwa aus der Struktur der einen Ordnung Schlüsse auf die Rechtsgestaltung der anderen zu ziehen. Die sogenannte völkerrechtliche Kompetenzverteilung ist eine Abgrenzung von Freiheits- und Handlungssphären zwischen Verbänden, die als Rechtspersonen gedacht werden, und ist daher nur mit der entsprechenden Abgrenzung der Freiheitssphären der Einzelindividuen durch die staatliche Rechtsordnung zu vergleichen.

7. Das Lotusurteil.

Die behandelten Probleme sind in dem Lotusfall Gegenstand eines Urteils des Ständigen Internationalen Gerichtshofs gewesen. In diesem Prozeß war die Streitfrage zu entscheiden, ob die Türkei berechtigt gewesen war, den französischen Schiffsoffizier, der den Zusammenstoß eines französischen und türkischen Schiffes auf hoher See verschuldet hatte, auf türkischem Boden durch ein türkisches Gericht aburteilen zu lassen. Die französische These ging dahin, die Türkei müsse einen völkerrechtlichen Rechtstitel nachweisen, der sie zur Ausübung der Gerichtsbarkeit Frankreich gegenüber berechtere. Da grundsätzlich die Strafgerichtsbarkeit der Staaten territorial begrenzt sei, müsse die Türkei einen ausdrücklichen Erlaubnissatz, der die Ausübung der Strafgewalt über diese Grenze hinaus gestatte, nachweisen. Die Türkei nahm für sich die Ausübung der Gerichtsgewalt für alle Fälle in Anspruch, für die nicht ein ausdrückliches Verbot im Völkerrecht bestehe. Der Ständige Internationale Gerichtshof stellte fest, daß «la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'Etat est celle d'exclure — sauf l'existence d'une règle permissive contraire — tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre Etat. Dans ce sens, la juridiction est certainement territoriale; elle ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle permissive découlant du droit international coutumier ou d'une convention». Aber, fährt er fort, daraus könne noch nicht gefolgert werden, daß das Völkerrecht einem Staate verbiete, auf seinem eigenen Gebiet seine Gerichtsbarkeit über im Ausland begangene Handlungen auszuüben, solange er sich nicht auf die ausdrückliche Erlaubnisnorm stützen könne. Eine solche Auffassung wäre nur richtig, wenn das Völkerrecht ganz allgemein den Staaten verböte, ihre Gesetzgebung und entsprechend ihre Rechtsprechung auf Personen, Güter und Handlungen außerhalb ihres Hoheitsgebietes zu erstrecken und wenn es nur ausnahmsweise für besondere

Fälle den Staaten eine solche Erlaubnis gäbe. »Or, tel n'est certainement pas l'état actuel du droit international. Loin de défendre d'une manière générale aux Etats d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, il leur laisse, à cet égard une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives; pour les autres cas chaque Etat reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables.«

Diese Freiheit, die das Völkerrecht den Staaten belasse, ergebe sich aus der Verschiedenartigkeit der gesetzlichen Regelung innerhalb der Staaten, die diese ohne Widerspruch der übrigen Staaten getroffen hätten. Alles, was man von einem Staat verlangen könne, sei, daß er die seiner Kompetenz vom Völkerrecht gezogenen Schranken nicht überschreite; »en deçà de ces limites, le titre à la juridiction qu'il exerce se trouve dans sa souveraineté«.

Es ist, um zunächst ein methodisches Bedenken zu äußern, wohl nicht möglich, aus der im übrigen sehr verschiedenen Gestaltung des Landesrechts irgendeinen Schluß auf einen Grundsatz des gemeinen Völkerrechts zu ziehen. So betont Anzilotti (Lehrbuch des Völkerrechts S. 79) nachdrücklich, daß die Existenz von Landesgesetzen, die in einer bestimmten Frage übereinstimmen, nicht genüge, um die Existenz eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts zu beweisen. Denn diese Übereinstimmung könne sehr wohl das Ergebnis einer bloß gleichen Auffassungsweise sein, einer Denkweise, deren sich die Staaten beliebig bedienen und die sie jederzeit ändern könnten. Der Gerichtshof irrt übrigens, wenn er annimmt, daß jede Regelung von dem Einzelstaat hätte getroffen werden können, ohne Widerspruch bei den anderen Staaten zu begegnen. Noel-Henry zählt (Revue de droit international, 1928, S. 96) eine Reihe von Fällen mehr oder weniger freundschaftlicher Interventionen und Proteste auf.

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß eine Anzahl von Staaten, wie England, die Vereinigten Staaten, Dänemark, Portugal nur das auf eigenem Gebiet begangene Delikt mit Strafe bedrohen und nur in wenigen Staaten grundsätzlich auch die im Ausland von Ausländern begangenen Handlungen bestraft werden. Was erlaubt uns, gerade aus den letztgenannten Landesgesetzen die Norm des Völkerrechts zu folgern, und warum könnte sie nicht ebensogut aus den ersteren entnommen werden? Die von zahlreichen Staatengruppen abgeschlossenen Auslieferungsverträge haben zur Voraussetzung, daß die Vertragsstaaten das Recht nicht beanspruchen, das vom Ausländer im Ausland begangene Verbrechen zu bestrafen und die Bestrafung dem Aufenthaltsstaat überlassen.

In dem Vorentwurf für eine Kodifikation des amerikanischen

4*

Völkerrechts, den das amerikanische Völkerrechtsinstitut dem Geschäftsführenden Rat der panamerikanischen Union vorgelegt hat, wird ausdrücklich bestimmt (12. Vorschlag), daß die Staatsgewalt sich nicht über die Grenzen eines Staates erstreckt und daß die Gesetze der Staaten nur für sie selbst gelten sollen und daß die Gesetze eines Staates keine Wirkung für fremde Länder oder Erdteile haben sollen, die einer anderen Staatsgewalt unterworfen seien, sofern sie nicht mit den Grundsätzen des privatrechtlichen Internationalrechts im Einklang stehen. Dementsprechend sollten die Bürger der amerikanischen Republiken auch nur der Strafgerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates für die auf dessen Gebiet begangenen Delikte unterworfen sein. Die sechste Panamerikanische Konferenz in Cuba hat Vertragsentwürfe ausgearbeitet, in denen auch auf die hier behandelten Fragen Bezug genommen wird. Nach Artikel 340 des Code de droit international privé sollen die Richter und Gerichte eines vertragschließenden Staates zuständig sein, die auf dessen Gebiet begangenen Verbrechen und Vergehen abzuurteilen, während Artikel 341 ganz allgemein die Ermächtigung gibt, die strafgerichtliche Kompetenz nach Maßgabe der Landesgesetzgebung auszuweiten (*«Leur compétence s'étend à tous les autres délits et infractions auxquels doit s'appliquer la loi pénale de l'Etat conformément aux dispositions du présent Code.»*) Soweit also die Landesgesetzgebungen die Kompetenz selbst im Widerspruch zu den Normen des gemeinen Völkerrechts festgesetzt haben, wird durch diese Vertragsbestimmung die Zustimmung der übrigen Vertragsstaaten dazu erteilt. Da die Ermächtigung an keine Schranken gebunden ist, wird die unbegrenzte Selbstbestimmung zum Rechtsgrundsatz gemacht, was einen Rückschritt gegenüber der gemeinrechtlichen Regelung bedeutet.

Der Gerichtshof verwirft die These der französischen Regierung, wonach die Türkei in jedem Falle sich auf eine ausdrückliche die Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit erlaubende Regel des internationalen Rechtes stützen müsse und stellt fest, daß sie im Widerspruch mit dem gemeinen Völkerrecht stehe. Das Urteil geht zwar von dem Grundsatz der territorialen Begrenzung der Ausübung der Staatsgewalt als einer Grundregel des Völkerrechts aus. Es macht dann aber sofort ohne jede Begründung einen Unterschied zwischen den verschiedenen Funktionen dieser Staatsgewalt und meint, daß die Gerichtsbarkeit nur auf dem eigenen Staatsgebiet ausgeübt werden könne, daß die Gesetzgebung aber sich nach freiem Belieben des Staates auch auf Personen, Güter und Handlungen außerhalb des Staatsgebietes erstrecken könne. Und weil eine derartige Ausübung der Gesetzgebungsgewalt völkerrechtlich zulässig sei, sei die Anwendung solcher Gesetze durch die Gerichte dieses Staates völkerrechtsmäßig. Der Gerichtshof glaubt, nicht fest-

stellen zu können, daß eine allgemeine Verbotsnorm des Völkerrechts existiere, die eine solche Ausübung der staatlichen Gewalt untersage. Darin wird man ihm nicht folgen können. Gesetze, die sich auf Ausländer beziehen, stellen einen Eingriff in die Rechtssphäre anderer Staaten dar und sind daher grundsätzlich völkerrechtswidrig. Nur auf Grund einer speziellen Erlaubnisnorm verlieren sie diesen Charakter. Die Existenz einer solchen Norm hat der Gerichtshof nicht geprüft, da er ein grundsätzlich unbegrenztes Recht jedes Staates zur Gesetzgebung annimmt.

Auch der Ständige Internationale Gerichtshof geht zunächst von der Annahme aus, daß, soweit keine Verbotsnorm existiere, die ursprüngliche Freiheit des Staates nicht eingeschränkt sei. Wenn er meint, das Völkerrecht belasse den Staaten diese Freiheit, so kann dies nur so verstanden werden, daß dieses Gebiet als rechtsfreier Raum noch außerhalb der Völkerrechtsordnung stehe. Ist er doch der Ansicht, daß die französische These, die eine besondere völkerrechtliche Erlaubnisnorm verlangt, im Widerspruch zu dem gemeinen Völkerrecht stehe.

Die Folge dieser Rechtsauffassung wäre, daß der Lotusstreit sich auf ein vom Völkerrecht nicht erfaßtes Gebiet bezöge. Gründete sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs auf einen institutionellen Schiedsvertrag, so hätte er feststellen müssen, daß ein Rechtsstreit überhaupt nicht vorläge, und er daher nicht in der Lage sei, zu dieser Streitfrage Stellung zu nehmen. Die bloße Feststellung des Nichtverbotenseins der Ausübung der Gerichtsbarkeit hätte noch nicht genügt, um die Zulässigkeit eines abweisenden Sachurteils zu begründen. Eine von der Rechtsordnung nicht verbotene Handlung kann einen verschiedenen Charakter besitzen, sie kann in den rechtsfreien Raum gehören, also rechtlich indifferent sein, möglich ist aber auch, daß sie rechtlich erlaubt ist. Nur im letzteren Fall wäre ein Sachurteil zulässig gewesen, da dann der Streit als Rechtsstreit zu der Kompetenz des Gerichtshofs gehörte.

Tatsächlich aber lag nur ein sogenanntes Spezialekompromiß vor, in welchem der Gerichtshof um die Entscheidung der Frage gebeten war, ob die Türkei im vorliegenden Fall im Widerspruch mit den Grundsätzen des Völkerrechts ihre Strafgewalt ausgeübt habe. Für die Beantwortung dieser Frage genügte die negative Feststellung, daß diese Ausübung nicht verboten gewesen sei.

In weiterem Verlauf der Erörterung scheint das Urteil von einer anderen Grundlage aus zu argumentieren. Der Staat dürfe die ihm vom Völkerrecht gezogenen Grenzen nicht überschreiten, innerhalb der Grenzen gründe sich der Rechtstitel zur Ausübung der Staatsgewalt auf seine Souveränität. Hier scheint das vom Völkerrecht verliehene Souveränitäts- oder Persönlichkeitsrecht gemeint zu sein, also gerade

der von dieser Rechtsordnung geschaffene Rechtstitel. Daß dieses Recht grundsätzlich nicht unbeschränkt sein kann, bedarf keines Beweises. Denn eben dieses Persönlichkeits- oder Freiheitsrecht kann mit Rücksicht auf die gleichgeordneten Genossen der Gemeinschaft nur als ein grundsätzlich beschränktes geschaffen werden. Diese aus der Vergemeinschaftung sich ergebende Beschränkung des Handlungsbereiches ist durch die Struktur der Rechtsordnung gegeben und braucht gar nicht erst gesucht zu werden. Wäre das Recht auf Handlungsfreiheit nicht generell beschränkt, so wäre jedem Staat jeder Eingriff in fremde Rechtssphären gestattet, solange nicht eine besondere Verbotsnorm existierte. Auf solcher Grundlage ist eine Rechtsordnung überhaupt nicht denkbar.

Aber auch von einem anderen Gesichtspunkte aus scheint die grundsätzliche Auffassung des Gerichtes anfechtbar. Eine Regel kann nur als Bestandteil einer bestimmten Rechtsordnung Rechtscharakter besitzen und die Rechtsordnung selbst kann nur für eine bestimmte Rechtsgemeinschaft gelten. Die von der Rechtsgemeinschaft geschaffene Rechtsregel, mag sie von den Rechtsgenossen selbst oder von dem mit der Funktion der Rechtssetzung betrauten Organ aufgestellt worden sein, ist Rechtsnorm nur in dieser Gemeinschaft, bindet nur die Rechtsgenossen dieses Kreises. Eine Norm hat Rechtscharakter nur in dem und für den Verband, der sie geschaffen hat. Ein deutsches Reichsgesetz kann an sich keine Rechtsnorm für die Angehörigen anderer Staaten schaffen.

Wollte man annehmen, daß der Gesetzgeber eines Staates befugt sei, Rechtssätze für nicht zu seiner Rechtsgemeinschaft gehörige Personen zu schaffen, so setzte man dabei voraus, daß jedes Gesetz grundsätzlich Weltgeltung habe und es nur vom Belieben des einzelstaatlichen Gesetzgebers abhängt, ob er die Geltung auf den eigenen Rechtskreis beschränken wolle oder nicht. Nimmt man auch nur für eine einzige Rechtsnorm die Geltung über den eigenen Personenkreis der Gemeinschaft an, so muß man den Grundsatz möglicher universeller Geltung jeder Rechtsnorm statuieren. Auf dieser Grundeinstellung beruhen freilich die meisten Theorien des internationalen Privat- und Strafrechts. Besonders scharf hat Radbruch (Rechtsphilosophie S. 89) diese These formuliert: »Der Wille jeder einzelnen Rechtsordnung umfaßt den gesamten Erdball« und »das Geltungsgebiet jeder Rechtsordnung ist die ganze Welt«. Damit hat man freilich die jeder Rechtsordnung einwohnende Grundstruktur preisgegeben und sieht sich vor einem unentwirrbaren Chaos von Rechtssätzen, in das man nun wieder mit Hilfe einzelstaatlicher Rechtsregeln des sogenannten internationalen Zivil- und Strafrechts Ordnung zu bringen sich vergeblich bemüht.

Der Grundfehler einer solchen Anschauung ist der, daß sie von der Möglichkeit der isolierten Betrachtung eines Staates und seiner

Funktionen ausgeht. In ihren Prämissen liegt nicht nur eine Leugnung des überstaatlichen Rechts, der Völkerrechtsordnung, sondern sie übersieht auch die Koexistenz einer Vielzahl von Staaten als tatsächliche Gegebenheit. Ist diese Lehre im wesentlichen erwachsen im Kreise von Juristen, die sich ausschließlich mit dem eigenstaatlichen Recht befassen, so findet sich ihr Spiegelbild unter den Völkerrechtsdoktrinen in der Lehre von der ursprünglichen Freiheit aller Staaten, zu tun, was ihnen beliebt, soweit und solange keine ausdrückliche spezielle Verbotsnorm des Völkerrechts diese Freiheit beschränkt.

In dem Artikel 129 des Friedensvertrages von Sèvres war vorgesehen, daß die Juden nichttürkischer Staatsangehörigkeit, die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrags ihren Wohnsitz innerhalb des Gebietes von Palästina hätten, ihre alte Staatsangehörigkeit verlieren und die palästinensische Staatsangehörigkeit erwerben sollten. Eine Bestimmung, die offenbar nicht bloß für die Juden gelten sollte, die den vertragsschließenden Staaten angehörten. Wäre eine solche Bestimmung in irgendeinem Landesgesetz enthalten, so würde wohl niemand bezweifeln, daß die Aberkennung der bisherigen Staatsangehörigkeit rechtlich ohne Wirksamkeit dem ursprünglichen Heimatstaat und seinen Staatsangehörigen gegenüber bleiben müßte. Die amerikanische Praxis geht, wie Borchard (*The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* S. 535) berichtet, dahin, daß "the loss of citizenship cannot be imposed as a penalty nor a new national status forced as a favor by one government upon a citizen of another".

In zahlreichen Strafgesetzbüchern sind Bestimmungen enthalten, die von Ausländern im Ausland begangene Handlungen mit Strafe bedrohen. In ähnlicher Weise knüpfen andere Gesetze an von Ausländern im Ausland gesetzte Tatbestände bestimmte Rechtsfolgen an. Da es sich hier um einzelstaatliche Normen handelt, die der Gesetzgeber für Personen erlassen hat, die nicht seiner Rechtsgemeinschaft angehören, ist die Rechtsgeltung solcher Bestimmungen für die Nichtverbandsgenossen zu verneinen.

Der Sinn derartiger Bestimmungen muß daher ein anderer sein. Der Gesetzgeber befiehlt hier eine Norm in Anwendung zu bringen, sobald der ausländische Täter das Inlandsgebiet betreten und damit in den Herrschaftsbereich der inländischen Gesetze eingetreten ist. Die zur Normverwirklichung berufenen Rechtsgenossen haben nunmehr nach dem Willen des Gesetzgebers die Norm dem Ausländer gegenüber durchzuführen, der Strafrichter hat also den Ausländer zur Strafe zu verurteilen. Ob und inwieweit der Fremde durch das Betreten ausländischen Staatsgebiets der dort geltenden Gesetzesordnung unterworfen ist, ohne Rechtsgenosse zu werden, soll an dieser Stelle noch nicht geprüft werden.

Wird in einem Staat ein Strafgesetz erlassen, das im Ausland von Ausländern begangene Handlungen mit Strafe belegt, so wird dadurch der Normenbestand der übrigen Staaten nicht verändert. Denn die Rechtsnorm des Staates A ist im Staate B als solche nicht auch Rechtsnorm. Für die übrigen Staaten und ihre Angehörigen bedeutet der Erlaß eines solchen Strafgesetzes keine Setzung einer Rechtsnorm, sondern lediglich eine Tatsache. In der Schaffung des Gesetzes liegt die Bedrohung mit einem Eingriff in die Rechtssphäre der übrigen Staaten. Schon das Gesetz als solches bedeutet eine Gefährdung, seine Vollziehung im Einzelfall einen Eingriff in die Hoheitssphäre des fremden Staates, solange nicht eine ausdrückliche Erlaubnisnorm des Völkerrechts besteht.

Eine solche Strafnorm ist ein Sondergesetz gegen Ausländer, wenn sie dem Richter befiehlt, einzuschreiten gegen einen Täter, für den jedenfalls zur Zeit der Tat diese Norm nicht gegolten hat. Soweit in dem staatlichen Strafgesetzbuch die Regel aufgestellt ist, daß eine Handlung nur dann mit einer Strafe belegt werden kann, wenn diese Strafnorm erlassen war, bevor die Handlung begangen wurde, so kann ihr Sinn nur der sein, daß der Täter verpflichtet gewesen sein muß, die mit Strafe bedrohte Handlung zu unterlassen, daß also für ihn die Norm vor Begehung der Tat Geltung erlangt hat. Wird am Ausländer das Auslandsdelikt geahndet, so wird ein Täter bestraft, für den zur Zeit der Begehung der Tat die Norm nicht galt. Die Aburteilung des Auslandsdelikts eines Auslandstäters ist eine Verletzung der Inlandsnorm. Wird der Satz *nulla poena sine lege poenali* vom staatlichen Gesetzgeber ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Täters, also auf die rechtliche Geltung der Strafnorm formuliert, so liegt darin eine differenzielle Behandlung, eine Schlechterstellung des Ausländers. Nur eine ausdrückliche Erlaubnisnorm kann die Völkerrechtswidrigkeit solcher Ausübung der Strafgerichtsbarkeit beseitigen.

Man wird heute annehmen können, daß für die Bestrafung einzelner Delikte, die vom Ausländer im Ausland begangen sind, eine gemeinrechtliche Erlaubnisnorm gegeben ist, so z. B. für die Handlungen gegen die Sicherheit des Staates selbst. So sieht der zitierte Entwurf der sechsten Panamerikanischen Konferenz in Artikel 305 vor: »Sont soumis à l'étranger aux lois pénales de chaque Etat contractant ceux qui ont commis un délit contre sa sécurité interne ou externe ou contre son crédit public, quels que soient la nationalité ou le domicile du délinquant«. Die Fassung des Artikels ist irreführend. Der Einzelne kann durch Staatsvertrag nicht einer beliebigen Rechtsordnung unterstellt werden, sondern es kann nur der Heimatstaat sich mit einer solchen Ausdehnung der Gerichtsbarkeit der anderen Staaten einverstanden erklären.