

Die Lehre Jasčenkos vom internationalen Verfassungsrecht¹⁾

Jacob Robinson, Rechtsanwalt in Kaunas (Litauen).

Wenn es überhaupt eine internationale Rechtswissenschaft gibt, so ist es in erster Reihe die Völkerrechtswissenschaft. Kann ein Zivilist oder Strafrechtler die im Auslande erscheinende Literatur zuweilen ohne besonderen Schaden für seine Disziplin unberücksichtigt lassen, so liegen die Verhältnisse ganz anders beim Völkerrechtler, dessen Gebiet international und polyglott par excellence ist. Nicht ohne Wehmut wird mit Recht darauf hingewiesen, daß die Zeiten der Alleinherrschaft der großen Weltsprachen in der Völkerrechtswissenschaft vorbei sind. Zwar publizieren noch heute viele andersnationale Autoren ihre Schriften in den großen europäischen Sprachen, doch mehren sich zusehends die Beiträge in den anderen Sprachen. Die Nachkriegszeit mit der Wiederherstellung und Neugründung von Staaten brachte uns eine Literatur in den verschiedenen Sprachen Mittel-, Ost- und Südeuropas, die für die Wissenschaft kaum nutzbar gemacht werden kann. Aus Unterrichts- und lokalen Gründen müssen diese Publikationen ortsprachig sein. Es ergibt sich nunmehr die Aufgabe, das Beachtenswerte und Eigenartige dieser Literatur dem europäischen Publikum zugänglich zu machen.

Eine solche Arbeit bildet die in der Fußnote genauer bezeichnete Schrift von Jasčenko (Jaschtschenko)²⁾. Natürlich kann hier keine vollständige Analyse dieses Werkes gegeben werden, auch sollen die folgenden Zeilen keine Besprechung bzw. Auseinandersetzung mit dem Verf. sein, dies soll einer anderen Gelegenheit vorbehalten werden. Unsere Aufgabe ist eine bescheidenere: es sollen die wichtigsten und

¹⁾ A. Jasčenko (Jaschtschenko), ordentlicher Professor an der litauischen Universität: Kursus des Völkerrechts. Band I. Internationales Verfassungsrecht. Kaunas 1930, XIV, 723 S., 8^o [in litauischer Sprache].

²⁾ Alexander Semjonowitsch Jasčenko war vor der Revolution Dozent in Moskau, außerordentlicher Professor in Dorpat, später ordentlicher Professor in Petersburg. Seine Hauptwerke behandeln den internationalen Föderalismus in Geschichte und Theorie. Seit 1924 ist er ordentlicher Professor des Völkerrechts an der litauischen Universität.

für den europäischen Leser interessantesten Gedanken dieses Buches wiedergegeben werden.

Nach Ansicht des Verfassers ist die Weltgeschichte in eine neue Periode eingetreten: zum ersten Male umfaßt die Rechtsgemeinschaft die gesamte Menschheit. Alle Länder der Welt, das gesamte Menschengeschlecht, alle 2 Milliarden Menschen, die auf der Erde leben, sind endlich zu einem System verbunden und sind an der einheitlichen Weltkonföderation der Staaten beteiligt. Die Ordnung und das Funktionieren des Weltbundes hat die präzisen Formen der gewöhnlichen Staatssysteme noch nicht erreicht. Die Formen dieses Bundes sind eigenartig, *sui generis*. Ihre juristische Eigenart ist nicht leicht zu erfassen, da die Verfassung des Weltbundes nicht in festen Formeln verankert, ungeschrieben und tatsächlich in einem dauernden Schöpfungs- und Abänderungsprozeß begriffen ist: neue geschichtliche Kräfte setzen und bewirken diese Verfassung.

Dieses Werk von Prof. Jasčenko bildet nur den ersten Band des von ihm in Angriff genommenen Kursus des Völkerrechts. Es zerfällt in zwei Teile: die Einführung und das konstitutionelle Völkerrecht. In der Einleitung werden die allgemeinen Grundbegriffe des Völkerrechts, und zwar: das Wesen des Völkerrechts, seine Subjekte, Quellen, Rechtstatsachen, die Geschichte des Völkerrechts und seiner Lehre, die Methoden und Systeme der Völkerrechtswissenschaft, die gegenwärtige Völkerrechtswissenschaft usf. niedergelegt.

Unter Recht versteht Verf. die Gesamtheit der imperativen und attributiven Zwangsnormen, die die gegenseitigen Beziehungen der Menschen und ihr Benehmen in der Gesellschaft regulieren. Die Rechtsnormen sind Zwangsnormen, wobei Zwang in dem Sinne zu verstehen ist, daß die Durchsetzung der Normen durch irgendeine Sanktionsart, sei es wiederherstellender, sei es repressiver Natur, gesichert ist, d. h. daß dem Recht ein potentieller Zwang beiwohnt. Dieser Zwang geht entweder von jedem einzelnen Mitglied der Gesellschaft aus, der selbständig sein Recht schützt bzw. der selbständig darüber wacht, daß das verletzte Recht durch Selbsthilfe wiederhergestellt wird, oder aber von den Organen der politischen Gruppe, die mehr oder weniger das Recht auf Zwang für sich monopolisieren. Gerade diese gesellschaftliche Monopolisierung des Zwanges verleiht den Rechtsnormen unbestreitbare Kraft.

Völkerrecht ist überstaatliches (Universal-, Welt-, Menschheits-) Recht, das die internationalen, d. h. aus dem Rahmen des Einzelstaates fallenden Beziehungen regelt, und zwar bezieht sich diese Regelung auf das allgemeine Leben der Menschheit, als organisierte Verwaltungseinheit, auf die gegenseitigen Beziehungen der Staaten untereinander, als freie Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, ferner

auf die Beziehungen zwischen Staaten und Verbänden sowie Personen, die außerhalb ihrer exklusiven Kompetenz stehen, endlich auf die gegenseitigen Beziehungen physischer und juristischer Personen zueinander, sofern diese Beziehungen in irgendeiner Hinsicht aus den Grenzen der Tätigkeit des Einzelstaates hinausgehen, d. h. falls diese Beziehungen konkurrierende Normen mehrerer Staaten berühren, und wenn dabei die Frage der Kompetenzverteilung unter Staaten entsteht.

Über die Theorien betr. Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht äußert sich Verf. in dem Sinne, daß die konföderalistische Auffassung des VR. als Recht der Staatenkonföderation die richtige ist. Das Verhältnis dieses Rechtes zum Rechte der Einzelstaaten ist das gleiche wie das der Konföderation zum Recht eines Teiles derselben. Jede Föderation schafft eine gewisse Rechtsparallelität, indem sie einerseits gemeinsames Föderalrecht besitzt, andererseits ihren Teilen Autonomie gewährt und ihnen selbständige Reservatrechte zuerkennt. Dieser Parallelismus besteht aber nur, solange keine Widersprüche oder Konflikte zwischen den Rechtssystemen auftauchen. In diesem Falle wird der Rechtsparallelismus durch das Primat des Konföderationsrechts über dem Landesrecht ersetzt.

Subjekte des VR. können sein: der internationale Bund der gesamten Menschheit, Staaten (unabhängige und abhängige Glieder der Föderation, sich selbst verwaltende Dominions, Protektorate), verschiedene kollektive Organisationen, denen das heutige VR. die Eigenschaft einer juristischen Person zuerkannt hat (z. B. Nationen, Kirchen) und endlich Einzelpersonen als Mitglieder irgendeines Staates oder auch unabhängig von ihrer staatlichen Zugehörigkeit.

Das internationale Verfassungsrecht stellt die Ordnung des Weltbundes, seine juristische Natur, seine grundlegenden, konstitutiven Elemente, Rechte und Pflichten seiner Mitglieder, die Organisation und Funktionen der obersten internationalen Gewalt fest, also die gleichen Gegenstände und die gleichen Probleme wie das staatliche Verfassungsrecht, d. h. die Grenzen der Monopolisierung des politischen und rechtlichen Zwanges durch die oberste Gewalt, das Recht des Einzelgliedes der Gemeinschaft, sich an der Regierungsgewalt zu beteiligen, die subjektiven öffentlichen Rechte der einzelnen Mitglieder in ihrem Verhältnis zum Bund und zu seinen Mitgliedern. Die Analyse des Rechtsmaterials und die Methoden sind in der internationalen dieselben wie in der staatlichen Rechtsordnung, deshalb ist auch die Systematik des internationalen Verfassungsrechts die gleiche, nämlich die Subjekte des VR., ihre Rechte und Pflichten, das internationale Territorium, die Organisation der Bundesgewalt und ihre Funktionen. Folgerichtig definiert Jasčenko den Staat als politische Gruppe, die berechtigt ist, sich an der Gewaltbildung der internationalen Menschheitsgemeinschaft

zu beteiligen und als solche von dieser Gemeinschaft anerkannt worden ist. Daraus folgt, daß der Anerkennung konstitutive Bedeutung zukommt, denn erst nach der Anerkennung erhält der Staat das Recht, an der diplomatischen Organisation teilzunehmen. Nur von diesem Augenblick an kann er diplomatische Vertreter in anderen Staaten ernennen, Verträge völkerrechtskräftiger Natur schließen, und genießt den Schutz der inneren Jurisdiktion.

Die Staaten genießen in der Völkerrechtsgemeinschaft subjektive Rechte, die teils kontraktuellder Natur sind, teils aus der objektiven Rechtsordnung hervorgehen. Das VR. beruht nicht auf primärem Naturrecht der Staaten, auch nicht auf der Zustimmung eines jeden Staates, sondern auf Normen, die vom herrschenden Teil des Weltbundes als bindend anerkannt wurden. Die Reservatrechte der Staaten sind zweierlei Art, der sogenannte status libertatis der Staaten und ihr Mitbestimmungsrecht bei der Bildung der internationalen Gewalt. Die Freiheit des Staates ist jedoch nicht originär, sondern derivativ, in den vom VR. zugestandenen Grenzen. Unabhängigkeit ist somit kein sogenanntes Grundrecht der am Weltbund beteiligten Staaten, was auch empirisch durchaus stimmt (San Domingo, Haiti, Kuba, Nikaragua).

Verfasser unterscheidet in den »Verfassungsrechten der Staaten« drei Hauptgruppen: die Autonomie der Staatsgewalt, die territoriale Herrschaft des Staates (dominium über das Staatsgebiet) und seine personelle Herrschaft (imperium des Staates über einen bestimmten Personenkreis). Mit der Darstellung der Verfassungsrechte der Staaten verbindet Verf. das Interventionsproblem.

Mittelbares Territorium des Weltbundes (dominium eminens) ist die gesamte Erdkugel, er besitzt aber auch unmittelbares Territorium, in erster Reihe die offene See und die darüber befindliche Luftschicht, ferner ganz oder teilweise gewisse Wasserflächen, international-exterritoriale Gebiete.

Den Zentralpunkt der Lehre Jasčenkos bildet der Abschnitt über die Organisation der obersten internationalen Gewalt. Nach J. ist die internationale Gemeinschaft der Gegenwart eine Verbandsorganisation (konföderativer Art), zu deren Mitglied jede politische Gruppe, die durch die Völkerrechtsgemeinschaft, d. h. die übrigen Staaten, als Staat anerkannt worden ist, zählt.

Der Staat als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft genießt nicht nur das Recht auf innere Autonomie, sondern ist berechtigt, aktiv öffentlich-rechtlich zu fordern, daß ihm die Möglichkeit zur Beteiligung an der internationalen Gemeinschaft gleich anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft und der Bildung der gemeinsamen obersten Verbandsmacht gewährt werde.

Im Kapitel über die Organe der höchsten internationalen Gewalt berührt Verf. auch die völkerrechtlichen Organe der Einzelstaaten (die höchsten Organe der internationalen Vertretung der Staaten und ihrer diplomatischen Agenturen), die kompetenten diplomatischen Organe des Weltbundes, den Völkerbund, das Haager Tribunal und die Internationale Arbeitsorganisation.

Die diplomatischen Agenten einzelner Staaten beteiligen sich öfters als Deputierte ihrer Staaten an internationalen Organisationen, Konferenzen oder ständigen internationalen Bureaus und Kommissionen; außerdem stehen sie in ständigem Kontakt mit den sonstigen Mitgliedern des diplomatischen Korps in der gegebenen Hauptstadt. Ihre Rolle ist in diesem Falle eine zweifache: sie vertreten nicht nur ihren Staat, sondern stellen auch für sich einen Teil eines gemeinsamen Völkerrechtsorganes dar.

Die Völkerrechtsgemeinschaft ist, dies sei der weitverbreiteten Ansicht gegenüber festgestellt, keine amorphe, anarchische, unorganisierte Masse; sie bildet eine Konföderation mit einer eigenartig komplizierten Organisation, die die internationalen Beziehungen reguliert und die höchste Gewalt der vereinigten Menschheit vollzieht. Die Verfassung dieser Völkerrechtsorganisation ist eine ungeschriebene und beruht auf den Konventionalnormen der Gewohnheit.

Diese Organisation wird von den diplomatischen Vertretungen getragen. Die diplomatischen Vertreter aller Hauptstädte der Welt bilden in corpore das Organ der höchsten völkerrechtlichen Verwaltung.

In der Hauptstadt jedes Staates gibt es eine gewisse Anzahl diplomatischer Vertreter anderer Staaten. Je bedeutender der Staat ist, eine desto größere Anzahl Länder verfügt darin über eine ständige Vertretung. In den führenden Hauptstädten der Welt befinden sich für gewöhnlich Vertreter sämtlicher Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft. Diese Vertreter stehen in engen und ständigen offiziellen Beziehungen zu der örtlichen Regierung und einem unoffiziellen Kontakt untereinander. Sie sind diejenigen Organe, die die Vorschläge und Beschlüsse ihrer Regierungen übermitteln. Die Organe der Staaten für die äußeren Beziehungen sind untereinander durch das gleiche Netz der ständigen diplomatischen Vertreter verbunden; sie alle zusammen bilden eben diejenige Organisation, die der Weltpolitik die Richtung gibt.

Die diplomatische Vertretung ist ein weites Netz von Agenten, die sich — ähnlich wie in Maschen — in den Hauptstädten um das höchste örtliche Organ für äußere Beziehungen konzentrieren. Dieses Netz verbindet die Menschheit zu einem einzigen Weltsystem. Die Eigentümlichkeit dieser Ordnung besteht darin, daß das Organ der höchsten Verwaltung seinen Sitz nicht an irgendeinem einzigen Ort

hat, sondern auf 70 Hauptstädte der Welt verteilt ist. Die diplomatische Organisation ist eine polyzentrische.

Die diplomatischen Agenten sind selbstverständlich vor allem Vertreter des sie delegierenden Staates, sie sind aber zu gleicher Zeit auch Organe der Regierung des Weltbundes. Diesem Moment — der Beziehung des diplomatischen Agenten zu dritten Staaten und überhaupt zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit — wird in der wissenschaftlichen Literatur keine genügende Beachtung geschenkt, obwohl dies eines der wichtigsten Tätigkeitsgebiete der Agenten darstellt.

Obwohl der diplomatische Agent seinen Staat A. nur gegenüber dem Staat B., der ihn aufnahm, vertritt, wird sein Tätigkeitsgebiet nicht auf die unmittelbaren Beziehungen zwischen den Staaten A. und B. beschränkt. Infolge der gegenseitigen Abhängigkeit aller Staaten voneinander, im gegenwärtigen Stadium der Geschichte, berührt jedwede Beziehung zwischen dem Staate B. und den Staaten C., D. usf. direkt oder indirekt auch die Interessen des Staates A. Diese Verknüpfung wird insbesondere deutlich, wenn zwischen zwei Staaten ein Konflikt oder ein Streit ausbricht, der für das Weiterbestehen der normalen friedlichen Beziehungen zur Gefahr wird. Die Besorgnis dritter Staaten wächst in solchen Fällen zusehends. Die Agenten der dritten Staaten beginnen sich zugunsten des einen und des anderen Staates zu informieren; sie beraten, mahnen, warnen usf. zuweilen durch ungezwungene, unformale »diplomatische Unterredungen«, zuweilen sogar durch offizielle Noten.

In diesem Falle wird der diplomatische Agent, während er Organ seines Staates verbleibt und die Interessen seines Staates vertritt, zu gleicher Zeit, ohne daß dies ihm selbst oft zum Bewußtsein kommt, zum Organ des gemeinsamen Weltbundes, denn normalerweise fallen die Interessen des einzelnen Staates mit den gemeinsamen Interessen des gesamten Völkerrechtsverbandes zusammen.

Sogar dann, wenn zwischen zwei Staaten durch die Tätigkeit der diplomatischen Agenten ein Vertrag zustande kommt, sind diese diplomatischen Agenten nicht nur Organe des sie delegierenden Staates, sondern bilden zusammen ein neues Völkerrechtsorgan; denn nur ein solches Organ ist dazu berufen, Normen überstaatlichen Rechts zu setzen, die für die einzelnen vertragschließenden Staaten verpflichtend sind.

Die rechtliche Stellung der diplomatischen Agenten kann folgendermaßen definiert werden: ein diplomatischer Agent ist ein Vertreter des Staates im gemeinsamen corps diplomatique der Völkerrechtsgemeinschaft, der mit einem imperativen Mandat gesandt wird; der Staat behält sich daher das Recht vor, diesen Agenten zu jeder Zeit abzuberufen; und für gewöhnlich ist der Agent nicht befugt, endgültig

15*

über Fragen von Bedeutung zu entscheiden, sie bedürfen vielmehr der nachträglichen Ratifizierung durch seine Regierung.

Als Abgeordnete der Vertretung dieses internationalen Verwaltungsorgans genießen die diplomatischen Agenten eine gewisse Immunität, die überhaupt für den Abgeordnetenstand kennzeichnend ist, sogar im innerstaatlichen Leben. Der diplomatische Agent genießt die Exterritorialität nicht so sehr als Agent seiner Regierung, denn vielmehr als Mitglied des internationalen diplomatischen Korps.

Wären die diplomatischen Agenten keine Organe der Völkerrechtsgemeinschaft, wären sie nur Vermittler zwischen zwei Staaten, zwischen dem sie delegierenden und dem empfangenden, so wäre die Rolle dieser Agenten nur eine zweiten Ranges, sie wären öfters überhaupt nicht erforderlich. Es wäre möglich, auf diese oder jene Art auch ohne ständige diplomatische Missionen auszukommen. Unter Benutzung der modernen Mittel des zwischenstaatlichen Verkehrs und der vervollkommenen Telegraphen-, Telephon- und Posttechnik kann die Leitung jeder Regierung in jedem Augenblick in unmittelbare Verhandlungen mit der Leitung der anderen Regierung treten. Die Rolle des Vermittlers ist so oder so von untergeordneter Bedeutung, und durch diese Rolle wäre die besonders ehrenvolle Stellung der diplomatischen Agenten, der eine bestimmte Exterritorialität und Immunität verliehen wird, in keiner Weise gerechtfertigt.

Die diplomatischen Agenten sind erforderlich und unersetzbar nicht so sehr für die Geschäfte und Unterhandlungen zwischen den beiden Staaten: (des delegierenden) A und (des empfangenden) B, als vielmehr die Geschäfte des Staates B und seine Verhandlungen mit dritten Staaten zu verfolgen und daran teilzunehmen; dies ist von der Hauptstadt des Staates A aus schwerer und nicht mit solchem Erfolg zu erreichen. Durch ihren Vertreter im Staate B klärt der Staat A sofort nicht nur die Stellung von B in seinem Verhältnis zu A, sondern auch in dem zu den Staaten C, D usf.; dieser Zweck wäre von der Hauptstadt des Staates A aus unerreichbar.

Der diplomatischen Organisation liegen gewisse allgemeine Prinzipien zugrunde:

1. Die Unterhandlungen und Beschlußfassungen über jeden völkerrechtlichen Fall erfolgen normalerweise zwischen den einzelnen Staaten. Nur in Ausnahmefällen werden gemeinsame Konferenzen einberufen. Auch wenn der Fall mehrere Staaten betrifft, wird er sonst auf dem Wege von separaten und partikulären Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den Staaten gelöst.

2. In jeder Sache, die direkt oder indirekt die Interessen und Rechte dritter Staaten berührt, sind diese Staaten befugt, an den diplomatischen Unterhandlungen teilzunehmen, Auskünfte über die Vor-

schläge der unterhandelnden Staaten einzuholen und ihre Wünsche vorzubringen.

3. Beschlüsse internationalen Charakters fassen für gewöhnlich nicht die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft, sondern nur die interessierten Staaten.

4. Diese Beschlüsse bedürfen, falls sie die Grenzen der ausschließlichen Kompetenz des Staates überschreiten, der Zustimmung der Völkerrechtsgemeinschaft, die zumeist durch Stillschweigen erfolgt. Jedem Staat steht es frei, Protest gegen den gefaßten Beschluß zu erheben.

5. Die Großmächte sind im Prinzip an allen internationalen Fällen und Beziehungen, ganz gleich, wo sie in Erscheinung treten, interessiert.

6. Eine Einhelligkeit ist bei allen Beschlüssen von allgemein-internationalem Charakter nicht, sondern nur die Zustimmung des maßgeblichen Teils der Völkerrechtsgemeinschaft erforderlich.

Die diplomatische Organisation beruht auf dem allgemein-politischen Prinzip, daß ein Beschluß der Völkerrechtsgemeinschaft ein solcher des führenden Teils dieser Gemeinschaft (Mehrheitsprinzip) ist. Bei der Feststellung dieses führenden Teils wird kein Staat einem anderen gleichgestellt, seine Stimme wird nach seiner Bedeutung und Macht gewertet. In der diplomatischen Organisation herrscht nicht das Prinzip der Gleichwertigkeit der Staaten, sondern das ihrer verhältnismäßigen Bedeutung.

Der Gleichheit der Staaten, die oft als deren grundlegendes Recht hingestellt wird, kann in der gegenwärtigen Völkerrechtspraxis nur eine formaljuristische Bedeutung beigemessen werden; das will besagen, daß jede in Kraft befindliche gemeinsame Völkerrechtsnorm sich gleichmäßig auf alle Staaten — große und kleine — erstreckt. Die Gleichheit der Staaten bildet nur einen terminus technicus für die Allgemeinheit der juristischen Normen. Die juristische Gleichheit der Staaten bedeutet deren Gleichheit vor Gericht bei Anwendung allgemeiner Völkerrechtsnormen: das Gericht hat die Anwendung des geltenden Rechts auf jeden Staat, ohne Rücksicht auf seine Macht und Bedeutung festzustellen. Aber auch eine solche allgemeine Gültigkeit der Völkerrechtsnormen findet in bezug auf jeden Staat Anwendung nur, falls ihm in dieser Hinsicht keine Beschränkungen auferlegt oder ihm keine Privilegien zuerkannt wurden.

Eine wirkliche Gleichheit der Staaten würde dann bestehen, wenn jeder Staat über eine absolute Souveränität verfügte. Eine solche absolute Souveränität müßte logischerweise die absolute rechtliche Unabhängigkeit der Staaten voneinander und des einzelnen Staates vom Verband der übrigen Staaten zur Folge haben. Dort, wo keinem

Staat irgendwelche rechtliche Beschränkungen auferlegt wurden, kann auch keine juristische Ungleichheit bestehen. Absolut unbeschränkte Größen sind ebenso gleich wie Nullen. Das Prinzip der unbeschränkten Souveränität läßt aber die Bildung keiner Gemeinschaft, keines überstaatlichen Rechts, keiner Rechtsordnung und keiner Organisation zu.

In der Wirklichkeit genießen die Mitglieder der gegenwärtigen Völkerrechtsgemeinschaft weder absolute Souveränität noch die volle Unabhängigkeit. Sie alle hängen von der Völkerrechtsgemeinschaft ab, auch bestehen immer Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den einzelnen Staaten.

Die Staaten sind sogar in materiell-rechtlicher Beziehung nicht gleich. Die Staaten sind vorerst mit Rücksicht auf ihre innere Freiheit, die ihnen »reservierten« Verfassungsrechte, ungleich. Die Staaten sind untereinander deshalb ungleich, weil sie oft ungleiche Rechte besitzen: es gibt Staaten, wie China z. B., deren Jurisdiktion innerhalb ihres Territoriums infolge des Kapitulationssystems beschränkt ist; einigen Staaten wurden durch Verträge gewisse Verpflichtungen in bezug auf den Schutz der nationalen Minderheiten auferlegt; andere Staaten dürfen ihre Streitkräfte nicht nach Wunsch vergrößern, denn sie sind in Hinsicht auf Rüstungen begrenzt; es gibt Staaten, die in ihrer äußeren wie inneren Politik von anderen Staaten abhängen. So sind Kuba, Haiti, die Dominikanische Republik, Nikaragua, Panama von den U. S. A. abhängig; Albanien von Italien; Luxemburg von Belgien; Ägypten, Oman, Nepal von England usf. (Im letzten Fall sind sie bei Beschränkung der allgemeinen staatlichen Geschäftsfähigkeit sogar in formaljuristischer Beziehung nicht gleichwertig.)

Die Staaten sind in Wirklichkeit ungleich bei ihrer Anteilnahme an der Bildung der Völkerrechtsmacht. Die Staaten sind politisch ungleich. Es gibt große und kleine Staaten, und ihre Rolle an der völkerrechtlichen Verwaltung ist verschieden. Großbritannien oder Frankreich verfügen z. B. über einen ständigen Sitz im Völkerbundsrat, während Belgien oder die Niederlande keine solchen Sitze haben. Internationale Konferenzen zur Lösung verschiedener internationaler Angelegenheiten werden für gewöhnlich nicht aus allen Staaten des Weltverbandes gebildet, sondern nur aus den unmittelbar daran interessierten und den Großmächten, zuweilen sogar ausschließlich aus den Großmächten.

Eine solche politische und sogar rechtliche Ungleichheit folgt aus der faktischen Ungleichheit der Staaten. Die Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft sind voneinander tatsächlich in bezug auf Macht, Größe, Vermögen und Kultur sehr verschieden. Demgemäß ist auch ihre politische Bedeutung in der Völkerrechtsgemeinschaft verschieden. Diese Ungleichheit der Staaten ist zuweilen besonders kraß. Das Britische Reich besitzt etwa 450 Millionen Einwohner und ca.

35 Millionen qkm, d. h. etwa $\frac{1}{4}$ der gesamten Menschheit und $\frac{1}{4}$ der Erdoberfläche; China etwa 400 Millionen Seelen; Rußland etwa 160 Millionen; die U. S. A. etwa 120 Millionen; während Albanien nur 800 000, Honduras 800 000, Luxemburg 260 000, Panama 440 000 Einwohner hat. Es ist daher begreiflich, daß in denjenigen Fällen, in denen die Notwendigkeit der Erfüllung irgendwelcher Verpflichtungen (die Entrichtung gemeinsamer Ausgaben) auftaucht, die Gleichheit auf Verlangen der kleinen Staaten selbst aufgehoben wird.

Infolge dieser faktischen Ungleichheit der Staaten kann das konstitutionelle Völkerrecht, das die Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft und das Anrecht jedes Staates auf entsprechenden Einfluß bei der Setzung des gemeinsamen Völkerrechts regelt, nicht auf der Gleichheit der Staaten basieren und nicht zulassen, daß z. B. Liberien dieselbe Bedeutung und das gleiche Recht bei der Bildung des gemeinsamen Willens wie z. B. den U. S. A. zukäme. Dies ist auch faktisch ein Ding der Unmöglichkeit, denn wie würden 100 Millionen Kulturmenschen sich dazu bereitfinden, den gleichen politischen Einfluß zu genießen wie einige Hunderttausende Menschen von sehr niederem kulturellen Niveau.

Jedwede soziale Gruppe hat in der politischen (konstitutionellen) Gemeinschaftsorganisation eine Rolle nach ihrem gesellschaftlichen Nutzen und ihrem sozialen Vermögen proportional ihrer faktischen Bedeutung zu spielen. Auf solche Weise wird jede politische Gemeinschaft gebildet; dies entspricht der normalen Gemeinschaftslage, und jede Übertretung dieser Regel kann nur Konflikte, Rebellionen und ungesunde Prozesse zur Folge haben.

Die völkerrechtliche Organisation muß genau so wie jede politische Organisation auf dem Prinzip der Proportionalität aufgebaut werden; der Einfluß jedes Staates hat seinem Lebensvermögen, seinem Kulturstadium und seiner Macht zu entsprechen.

Als unvermeidliche Folge davon setzte sich in der Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft die maßgebliche Rolle der Großmächte durch. Im 19. Jahrhundert bildete sich eine Gewohnheitsnorm heraus, wonach die Vereinigung der Großmächte Europas berechtigt war, eigenmächtig internationale Traktate und Rechtssituationen zu ändern. Diese Kompetenz der Großmächte ist stillschweigend durch die sonstigen Staaten der Welt anerkannt worden. Die führende Rolle der Großmächte wird dadurch gerechtfertigt, daß die allgemeine Völkerrechtsordnung aufrechtgehalten werden muß. Zu diesem Behuf ist Macht erforderlich, diese kann im völkerrechtlichen Verkehr nur dort gefunden werden, wo sie vorhanden ist, d. h. bei den Großmächten.

Unter Führung der Großmächte begann die Kodifizierung und Erneuerung des Völkerrechts; wurden die Abhängigkeitsverhältnisse

der schwächeren politischen Gruppen zu den mächtigeren festgestellt und rechtlich umgrenzt, indem Protektorate, Kolonien, Mandatsgebiete gebildet wurden; begann mit Hilfe von internationalen Kollektivverträgen die Regulierung der sozialen Interessen im Weltmaßstab; wurden Modi für die Lösung von juristischen Staatsstreitigkeiten gefunden; endlich wurden politische Völkerrechtsorganisationen für die Regelung der politischen Staatskonflikte geschaffen.

Die Großmächte sind in der Völkerrechtspolitik, der gesetzgeberischen und administrativen Tätigkeit der Völkerrechtsgemeinschaft führend, soweit Einstimmigkeit unter ihnen herrscht. Aber unter den Großmächten herrscht nicht immer Einverständnis, und sie kämpfen untereinander um die Herrschaft. Solange dieser Kampf nicht die Form eines unmittelbaren bewaffneten Zusammenstoßes annimmt, wird er geführt durch Bildung von Allianzen, die gegen die anderen Großmächte gewendet sind, unter Hinzuziehung von einer ganzen Reihe kleiner Staaten.

Die Großmächte sind nicht immer die gleichen, sie wechseln. Am Anfang des 19. Jahrhunderts, im Jahre 1814, gab es einen Bund von vier Großmächten (Rußland, Preußen, Österreich, England), zu denen binnen kurzem sich Frankreich gesellte; dadurch wurde die Pentarchie gebildet, die bald sogar unter dem Namen der Heiligen Allianz eine gewisse Organisation erhielt. Nach Auflösung der Heiligen Allianz erhielt die Pentarchie die allgemein gehaltene und unklare Benennung des »Konzerts der Europamächte«. Diese Staatengemeinschaft ging vom Prinzip aus, daß alle völkerrechtlichen Handlungen von Bedeutung bei veränderten völkerrechtlichen Bedingungen gemeinsam vorzunehmen seien, und daß jeder Staat zu seinen völkerrechtlichen Handlungen das Einverständnis der übrigen Großmächte benötige. Für gewöhnlich wird dieses Einverständnis auf dem Wege von einfachen, partikulären, polyzentrischen Unterhandlungen erreicht; sehr oft ist es erforderlich, eine Konferenz einzuberufen. An solchen wichtigen politischen Konferenzen — Wien 1815, London 1830, Paris 1856, Berlin 1878 und 1885, Paris 1919 — nahmen gewöhnlich sämtliche Großmächte und ein weiterer Kreis der sonstigen unmittelbar interessierten Staaten teil; das entscheidende Wort an den Konferenzen gehörte aber den Großmächten.

Diese Konferenzen bestimmten die Ergebnisse der Kriege, erledigten die koloniale Aufteilung der Welt, riefen neue Staaten ins Leben, übertrugen bestimmte Gebiete an diese oder jene Staaten. Die Grundlage dieses Herrschaftsrechts des Europäischen Konzerts war das Interesse am Frieden. Dieser konnte aber nur dann gewahrt werden, wenn ihn alle Großmächte wünschten. Im Namen des »Ordre public européen« änderte das Konzert der Großmächte eigenmächtig den

status quo, gründete oder gliederte Staaten an, legte anderen Staaten völkerrechtliche Verpflichtungen auf.

Im Laufe der zweiten Hälfte des 19. und des Beginns des 20. Jahrhunderts traten ins Fünfmächtekoncert Italien und Japan ein. Parallel zum europäischen Staatenkonzert, das seine Hegemonie den Weltteilen Europa, Asien, Afrika und Australien aufzwang, kämpften die Vereinigten Staaten in Amerika, sich stützend auf die Monroedoktrin, gegen die Erweiterung des Einflusses des Europäischen Konzerts auf den amerikanischen Kontinent und erwarben allmählich die dominierende Stellung in der Neuen Welt.

Besonders kraß trat die dominierende Rolle der Großmächte in der Epoche des Weltkrieges und der Friedenskonferenz in Erscheinung. An der Pariser Konferenz wurden unterschieden »puissances à intérêts généraux« und »puissances à intérêts limités«. Gemeinsame Zusammenkünfte aller Vertreter wurden fast überhaupt nicht einberufen, und wenn sie zusammentraten, wurden keine Diskussionen zugelassen. Die allmächtige Instanz war der Zehnmächte- und dann der Viermächterat.

Der Weltkrieg veränderte stark die Zusammensetzung des Europäischen Staatenkonzerts. Aus der Zahl der Großmächte verschwand endgültig Österreich. Deutschland verlor zeitweilig die Stellung als Großmacht, Rußland trat zum Teil freiwillig, teils infolge der Blockade seitens der übrigen Staaten aus dem Europäischen Konzert aus. Die Führung der europäischen Angelegenheiten übernahm die Dreistaatenentente — England, Frankreich und Italien — mit ihren Verbündeten. In den letzten Jahren wurde nach Annäherung zwischen Deutschland und den ehemaligen Feinden das frühere Europäische Großmächtekoncert zum Teil erneuert (ohne Österreich und vorläufig ohne Rußland); Japan und von Fall zu Fall die U. S. A. schlossen sich an.

Daraus, daß die Führung in der diplomatischen Organisation den Großmächten zusteht und über alle wichtigen Änderungen in der gegenwärtigen Lage durch sie beschlossen wird, folgt, daß die diplomatische Organisation nicht (entgegen der verbreiteten falschen Ansicht) auf den Grundlagen allgemeiner Einstimmigkeit beruht. Sogar das Mehrheitsprinzip ist darin nicht herrschend: würden die Kleinstaaten auch zahlenmäßig die großen übertreffen, so werden die internationalen Beschlüsse doch immer von den Großmächten gefaßt. Normalerweise gilt nur das Prinzip der Einstimmigkeit der Großmächte. Aber auch unter ihnen wird an diesem Prinzip nicht streng festgehalten, denn die gefaßten Beschlüsse sind auch dort Beschlüsse der stärkeren Koalition. So trat der die Karte Europas ändernde Versailler Vertrag vom Jahre 1919 in Kraft ohne Zustimmung Rußlands und der Vereinigten Staaten.

Die diplomatische Tätigkeit erfolgt auf Grund rationaler Prinzipien. Die tatsächliche Einstimmigkeit, die jede Möglichkeit praktischer Tätig-

keit zunichte machen würde, ist dabei unnötig, und die Staatengleichheit wird nicht rein äußerlich-formell, allein auf Grund der These der internationalen Gerechtigkeit, sondern gemäß der tatsächlichen Macht der einzelnen Staaten verstanden. Die Diplomatie ist realistisch und erfordert, daß die Staaten real und nicht formal verglichen werden. Die erste Aufgabe der Diplomatie besteht darin, aufzuklären, welcher Beschluß hinter sich die maßgebliche Macht hat, denn die ultima ratio der diplomatischen Beschlüsse ist der Gebrauch der bewaffneten Macht. Erhellte, daß die herrschende oder überwiegende Macht hinter einem bestimmten Beschlusse steht, so wird formell auch die Einstimmigkeit erreicht; denn die Staatenminderheit (die qualitative, nicht quantitative) ist gezwungen, einen solchen Beschluß zu befolgen, ein Widerstreben ist zwecklos und schädlich. Würden die Parlamente geheim abstimmen, würden der äußeren Welt nur die mit Mehrheit gefaßten Beschlüsse bekannt, so würden sie auch als einstimmig gefaßt erscheinen.

Da die diplomatische Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft das höchste Organ der Völkerrechtsmacht ist, so ist ihre Kompetenz durch nichts beschränkt. Sie behandelt alle Fragen, die die Völkerrechtswirklichkeit aufwirft, politische und juristische, administrative und solche der Zwangsvollziehung.

Die Form des diplomatischen Zwanges ist der diplomatische Druck, die Drohung, Zwangsmittel anzuwenden, deren Durchführung und zuletzt der Krieg.

Obzwar die so geschilderte diplomatische Organisation im großen und ganzen den Lebenserfordernissen entspricht, weist sie doch auch bedeutende Mängel auf, die eine tiefgreifende Reform der Organisation erheischen. Folgende Mängel sind hervorzuheben: Anstatt eines einzigen Zentrums gibt es etwa siebzig, wobei jede diplomatische Organisation geneigt ist, das lokale Moment auf Kosten des generellen hervorzuheben und, statt als Teil der Weltorganisation, sich nur als Vertretung bei einem Staate zu betrachten. Ferner: die Unklarheit der Rolle und Bedeutung des Einzelstaates bei allgemeinen Entscheidungen, da das Gewicht eines jeden Staates im Bund nicht festgestellt ist. Endlich der Mangel einer eigenen Bundesvollzugsgewalt.

Es wäre aber verfehlt, zu glauben, daß die diplomatische Organisation keine eigenen Zentralorgane besitzt. Es gibt solche kollektiver Natur von zweierlei Art: diplomatischer und staatlicher. Die ersteren haben Rechte, um Entscheidungen vorzubereiten, nicht aber die letzte Entscheidung zu treffen. Als typisch gelten die internationalen Konferenzen. Staatlichen Charakter haben die durch Vereinbarung der Staaten zustande gekommenen Organe, wie z. B. die gemischten Schiedsgerichte, die auf Grund der Friedensverträge 1919/20 geschaffen wurden, das Generalsekretariat des V.B., die Richter des Haager Gerichtshofes.

Am Völkerbund sind sowohl diplomatische wie auch staatsähnliche Züge zu verzeichnen. Soweit die Akte der Versammlung oder des Rates des Völkerbundes der formellen Einstimmigkeit bedürfen, behalten diese Organe den diplomatischen Charakter, der auch in den einer nachträglichen Ratifikation bedürftigen Vorschlägen dieser Körperschaften zum Vorschein gelangt. Doch ist der Einstimmigkeitsgrundsatz nicht folgerichtig durchgeführt, und es gibt einen Tätigkeitskreis, innerhalb dessen obigen Organen selbständige Aktionsmöglichkeit gewährt wird. Es sind dabei folgende Tatsachen zu berücksichtigen: Einstimmigkeit ist nur bei Entschließungen, nicht aber bei *recommandations*, *invitations* und *voeux* erforderlich. Das Erfordernis der Einstimmigkeit bezieht sich nur auf die an der Sitzung und Abstimmung teilnehmenden Mitglieder, somit kann durch Nichtbeteiligung an der Sitzung oder an der Abstimmung dem Prinzip der Einstimmigkeit nicht Abbruch getan werden. Die Beschlüsse des Rates, der in der Völkerbundorganisation entscheidend ist, müssen zwar einstimmig gefaßt werden, doch bildet ja der Rat selbst nur eine Minderheit der Völkerbundmitglieder. Angesichts der großen Bedeutung des Rates müßte man zu der paradoxen Schlußfolgerung gelangen, daß die Entscheidungen des Völkerbundes meistens durch eine Minderheit der Völkerbundstaaten erfolgen, nämlich durch 14 von 55. Tatsächlich aber bedeutet diese Feststellung die Anwendung des in der diplomatischen Organisation vorherrschenden Grundsatzes auf den Völkerbund, nämlich, daß die Einstimmigkeit der Großmächte für die gesamte diplomatische Organisation entscheidend ist. Ferner ist zu beachten, daß es eine Reihe von Fragen gibt, die durch Mehrheitsprinzip entschieden werden, und zwar in erster Reihe die innere Organisation des Bundes, aber auch in der *Procédure de conciliation* (Art. 15, §§ 4 u. 8, wo die Stimmen der Parteien nicht zählen), bei der Wahl der Richter des Haager Gerichtshofes, bei Entschließungen in verschiedenen Verwaltungsfragen (Saargebiet; Entwaffnung der Zentralmächte, Art. 213 V. V. usf.), bei sämtlichen Fragen des Verfahrens, bei Änderungen der Völkerbundssatzung. Auch in bezug auf die Forderung der nachträglichen Ratifikation werden beim Völkerbund zweierlei Akte unterschieden: solche, die sie erfordern, und solche, die ihrer nicht bedürfen. Somit ist der Völkerbund manchmal nur Initiator von diplomatischen Konferenzen, die Konventionen ausarbeiten, zuweilen aber auch kollektives diplomatisches Organ.

Ausgehend von diesen Gedankengängen und unter Berücksichtigung des ursprünglichen Zweckes des Völkerbundes erblickt Jasčenko in seiner Organisation folgende Mängel: sie ist weder universal noch monopolistisch, sie hat keine Vollzugsgewalt, sie leidet unter dem Fehlen des organisierten Proportionalitätsprinzips.

Die Verbindung zwischen Völkerbund und der diplomatischen Organisation erblickt Verf. in dem Umstand, daß der Völkerbund selbst ein Kristallisationszentrum der diplomatischen Organisation geworden ist und deren Tätigkeit bedeutend intensiviert. Die inoffiziellen Beratungen der Außenminister während der Sessionen des Rates und der Vollversammlung bilden eine neue Form der seit je bestehenden diplomatischen Konferenzen. Man kann sagen, es habe sich schon eine Gewohnheit herausgebildet, wonach parallel mit Ratsitzungen diplomatische Konferenzen stattfinden. Es besteht eine gegenseitige Befruchtung der beiden Organisationen: der Völkerbund verhilft der weit zerstreuten diplomatischen Organisation zur Konzentration, andererseits aber verleiht die diplomatische Organisation den Sitzungen der Bundesorgane Leben und Bedeutung.

Übergehend zu dem wichtigsten Teil seines Lehrbuches, nämlich zu den Funktionen der internationalen Macht, stellt Verf. fest, daß diese Macht die üblichen politischen Funktionen der obersten Gewalt ausübt. In rechtlicher Beziehung sind folgende Funktionen zu unterscheiden: 1. rechtssetzende, 2. rechtssichernde, 3. rechtsfeststellende, 4. rechtsdurchführende und 5. solche zur Durchsetzung verschiedener sozialer Aufgaben.

Die rechtssetzenden Funktionen sind die gesetzterlassenden und die politischen.

Die gesetzterlassenden Funktionen schaffen neue Formen objektiven Rechts und neue Rechtslagen. Die politischen Funktionen lösen Konflikte über Aufhebung bzw. Abänderung existierender Rechtsnormen oder Rechtslagen. In beiden Fällen besteht die Aufgabe der Macht darin, neues Recht zu setzen, und daher kann die politische ebenso wie die gesetzterlassende Tätigkeit der Gewalt zum gemeinsamen Begriff der rechtssetzenden Funktion zusammengefaßt werden.

Die rechtssichernde Funktion hat zur Aufgabe, die bestehenden Rechtslagen zu sichern, d. h. Rechte zu schützen, die durch objektive Rechtsnormen vor Übertretungen gesichert werden. Im normalen staatlichen Verkehr wird diese Machtaufgabe durch die gerichtlichen und Verwaltungsorgane erledigt. Anders stellt sich die Lage im internationalen Umgang dar, wo das Recht sehr oft auf eigene Faust durchgesetzt wird: hier wird zur Sicherung der existierenden politischen Lage eine bestimmte Form von Garantieverbänden angewendet. Besteht für das Staatsrecht kein Anlaß dafür, die rechtssichernden Funktionen auszusondern, denn sie verschmelzen sich mit den gerichtlichen und administrativen Funktionen, so müssen sie im Völkerrecht einer besonderen Kategorie zugewiesen werden.

Die rechtsfeststellende Funktion ist die Gerichtsfunktion. Sie hat über verschiedene Rechtsfragen zu befinden. Sie konstatiert die

Normen des objektiven Rechts und stellt fest, inwiefern diese oder jene faktische Lage oder welcher Anspruch diesen Normen ent- bzw. widerspricht.

Die Aufgabe der rechtsdurchführenden Funktion ist der Aufgabe der rechtssichernden ähnlich, mit dem einzigen Unterschied, daß die rechtssichernde Funktion bestrebt ist, die Übertretung des Rechts zu verhindern und davor zu warnen, während die rechtswiederherstellende (oder rechtsdurchführende) Funktion eine schon erfolgte Übertretung behandelt und Maßnahmen zur Wiederherstellung des beeinträchtigten Rechts ergreift.

Die Völkerrechtsgemeinschaft betreibt nicht nur die Setzung von Rechtsnormen, ihre Sicherung und Feststellung, sondern auch die Befriedigung verschiedener sozialer Bedürfnisse, die sich aus der gegenseitigen Staatenverbindung und aus internationalen Beziehungen ergeben. Dieses Ziel zu erreichen ist Aufgabe der administrativen Funktion der internationalen Gewalt.

Der erwähnten Trennung der Gewaltfunktionen innerhalb der internationalen Organisation kommt zu allermeist nur theoretische Bedeutung zu, denn eine solche gibt es in Wirklichkeit bei den Organen der internationalen Macht nicht. Die gleichen Organe der diplomatischen Organisation erfüllen sowohl politische als auch gesetzlassende und administrative Funktionen. Nur auf dem Gebiet der Gerichtsfunktionen haben sich Organe herausgebildet, die ausschließlich solche Aufgaben lösen. Für Erledigung einiger Aufgaben der internationalen Verwaltung wurden bestimmte internationale administrative Organe ins Leben gerufen, doch werden diesen oft auch gerichtliche und gesetz-erlassende (jedoch etwas beschränkte) Aufgaben zugewiesen.

Interessant sind die Gedankengänge des Verf. über den völkerrechtlichen Vertrag, als Hauptform der internationalen rechtsschöpferischen Tätigkeit. Der Vertrag ist die Universalform, in die mannigfaltigster internationaler Rechtsinhalt gekleidet wird. Durch Vertrag werden neue Rechtsnormen geschaffen (die Konvention von 1899 über Gesetze und Gebräuche der Kriege); der Vertrag sanktioniert eine politische Lage (Friedensverträge); der Vertrag schützt den Rechtszustand (Garantieverträge); durch Vertrag wird gerichtliche Austragung von Streitigkeiten begründet (Schiedsgerichtsklausel); durch Vertrag werden gemeinsame administrative Aufgaben gelöst (z. B. Postunion). Auch internationale privatrechtliche Beziehungen (Handel und Anleihen) werden durch Verträge geregelt bzw. begründet.

Verf. trennt die privatrechtlichen Verträge von den öffentlich-rechtlichen. Die ersten sind freie Parteivereinbarungen zur Herstellung neuer Rechtsbeziehungen in den Grenzen des geltenden objektiven Rechts. Dagegen sind die öffentlich-rechtlichen Verträge (ob bi-, ob

multilateral) bestrebt, eine neue Rechtsnorm bzw. Rechtslage festzusetzen oder aber eine alte abzuändern. Das sind rechtsschöpferische Akte. Der Unterschied zwischen diesen beiden Vertragsarten, die in der Literatur oft verwechselt werden, besteht in der Hauptsache in folgendem: die öffentlich-rechtlichen Verträge — im Gegensatz zu den privatrechtlichen — werden geschlossen nicht durch freie Vereinbarung, sondern durch Vereinbarungen schlechthin, also auch durch zwangsweise; sie schaffen neue Rechtsnormen, sind somit gleichzeitig Verträge und Gesetze.

Die partikulären Verträge sind theoretisch nur Verträge zwischen den vertragschließenden Parteien. Wenn sie aber trotzdem rechtsschöpferisch sind, so ist dies eine Folge der Eigenart des Weltbundes. So genießen Verträge der herrschenden Gruppe der Großmächte faktisch allgemeine Anerkennung; ferner besteht stillschweigende Adhäsion seitens anderer Staaten; endlich erwerben sie Allgemeingültigkeit auf dem Umwege über internationale Übung.

Realistisch werden vom Verf. die Formen der Lösung von Verträgen geschildert. Er teilt sie in zwei Gruppen: in juristische (als Verträge des Privatrechts) und politische (als internationale Gesetze).

Spontan werden Verträge gelöst durch ihre Erfüllung, durch Ablauf des für ihre Gültigkeit festgesetzten Termins, durch Eintreten einer resolutiven Bedingung. Außerdem durch ein- oder zweiseitige Willenserklärung, durch *dénonciation*, beiderseitiges Einverständnis und *par désuétude*. Strittig ist die Bedeutung der Klausel »*rebus sic stantibus*« und »*ad impossibilia nemo tenetur*« und der Verletzung von Verträgen.

Politisch werden Verträge gelöst durch ihre Revision, die auf verschiedene Weise veranlaßt werden kann, sei es durch einseitigen Rücktritt eines Staates, sei es durch Krieg, sei es auf friedliche Art durch kollektive Revision. Verf. leugnet die Bedeutung des Satzes: »*Pacta sunt servanda*« für öffentlich-rechtliche internationale Verträge schon aus dem Grunde, weil es sich dabei nicht um Verträge, sondern um Gesetze handelt. Der Unterschied zwischen beiden Formen besteht darin, daß Gesetze auf Grund der politischen Kräfteverhältnisse abgeändert werden, somit also auch gegen den Willen der Vertragschließenden bzw. durch Erzwingung ihrer Zustimmung. Allerdings stellt Verf. folgende Regeln für den einseitigen Rücktritt vom Verträge fest: er darf sich weder auf privatrechtliche noch auf andere als partikularrechtliche Vertragsgegenstände beziehen; zuständig für Lösung der dadurch entstandenen Konflikte wären nicht die gerichtlichen, sondern die politischen Organe.

In Anerkennung der Elastizität und Veränderlichkeit des geltenden Völkerrechts wendet sich Verf. gegen die Kodifizierung des Völkerrechts. Unsere Zeit ist angesichts der tiefen Rechtswandlungen, die

wir gegenwärtig erleben, zur Kodifizierung des Völkerrechts nicht be-
rufen. Aber auch Gründe nicht zeitlicher Natur sprechen gegen Kodi-
fikation. Erstens läßt beinahe jede Rechtsnorm Ausnahmen zu. Bei der
Kodifizierung müßte man sie entweder *expressis verbis* anerkennen,
was Widerspruch seitens der anderen Staaten hervorrufen würde, die
in etwaigen Vorrechten der anderen Staaten nur geschichtliche Über-
bleibsel erblicken, oder aber sie beseitigen, wodurch Widerspruch der
interessierten Staaten ausgelöst wird. Ferner ist zu berücksichtigen,
daß Verfassungsrecht ganz allgemein schwer kodifizierbar ist, und erst
recht das internationale. Diese konventionellen Regeln, die sich den
jeweiligen Lebenserfordernissen anpassen, vertragen die den geschrie-
benen Gesetzen eigene, streng logische, manchmal auch scharfe Formu-
lierung nicht. Endlich ist zu beachten, daß die Verfassungspraxis
auch im innerstaatlichen Leben gegen die Theorie verstößt, daß die
reale Wirklichkeit sich mit den Rechtsnormen nicht deckt; im Welt-
bund ist das noch mehr der Fall!

Verf. sieht das Wesen der politischen Funktion der inter-
nationalen Gewalt darin, daß der Weltbund auch für die Dynamik des
internationalen Lebens Mittel und Wege besitzt. Die Gründe für politi-
sche Konflikte zwischen den Staaten sind mannigfaltig, doch können
sie sämtlich auf folgende Formel gebracht werden: sie wollen in irgend-
welcher Hinsicht eine Abänderung der bestehenden sanktionierten Um-
stände herbeiführen. Die Methoden, politische Konflikte zu lösen, sind:
unmittelbare diplomatische Verhandlung zwischen den Parteien, Krieg,
Vergleichsverfahren. Verf. hält den Krieg nicht für eine Äußerung der
unverhohlenen Gewalt, die außerhalb der Grenzen des Rechts liegt,
oder gegen das Recht geht. Im Gegenteil: der Krieg erfüllt in der gegen-
wärtigen internationalen Gemeinschaft Rechtsfunktionen. Im gegen-
wärtigen Zustande des Weltbundes müssen seine Glieder ihre Rechte
und Interessen selbst verteidigen, infolge Mangels einer internationalen
Vollzugsgewalt. Allerdings liegt die rechtsschöpferische Bedeutung des
Krieges viel mehr in dem ihn abschließenden Friedensvertrage. Fast
jeder Friedensvertrag ändert die internationale Lage der Staaten, führt
zur Anerkennung neuer subjektiver Rechte, aber manchmal auch objek-
tiver Rechtsnormen. Daraus ergibt sich der Pessimismus des Verf. in
bezug auf die Abrüstung. Sie wird nur dann möglich, wenn der Krieg
als erlaubtes Mittel der internationalen Politik beseitigt ist. Dies kann
aber nur dann geschehen, wenn andere Mittel für die Lösung politi-
scher Konflikte gefunden werden. Ein solches Mittel erblickt Verf.
in der überstaatlichen Föderation mit Bundesorganen obrigkeitlicher
Natur. Solange ein solches Organ noch nicht besteht, muß als nicht
vollwertiger Ersatz die Vergleichsprozedur gelten, die durch die
Organe des Völkerbundes mächtig ausgebaut worden ist, allerdings nur

für Gegenstände, die nicht unter Art. 15 Abs. 8 (*compétence exclusive*) fallen. Verf. findet, diese Bestimmung stehe in Widerspruch zu den Art. 11—17 der Satzung des Völkerbundes. Art. 15 Abs. 8 gibt ja die Möglichkeit, jede politische Schlichtung zu verhindern. Sämtliche politischen, also Interessenstreitigkeiten berühren ja die *compétence exclusive*. Die Versuche, durch Aufzählung die Gebiete der *domestic jurisdiction* zu erschöpfen, sind gescheitert. Im Hinblick auf die übrigen Bestimmungen der Satzung hat dieser Vorbehalt keinen praktischen Wert. Der Völkerbundsrat ist ja ein politisches Organ, das Streitigkeiten nach freiem Ermessen, nicht unbedingt nach Rechtsgrundsätzen, entscheidet. Sind völkerrechtlich die Sphären der Reservatrechte vielleicht feststellbar, so ist dies bei politischen Konflikten ein Ding der Unmöglichkeit. Die Rechtsanalyse allein genügt nicht zur Schlichtung von öffentlich-rechtlichen Konflikten.
