Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 11 (1943-1944)
Heft: 5

Artikel: Neue Entwicklungen des Völkerrechtes
Autor: Bindschedler, Rudolf L.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759456

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Neue Entwicklungen des Völkerrechtes

Von Dr. iur. Rudolf L. Bindschedler

Der Einfluss des Krieges auf das Völkerrecht war immer ein tiefgreifender. Teils gaben Kriege den Anlass zu völkerrechtlichen Neubildungen, teils führten sie zu Verkümmerungen bestehender Institute. Auch der gegenwärtige Krieg zeigt weitgehende Eingriffe in das Völkerrecht; ob seine heute erkennbaren Auswirkungen von Dauer sein werden, hängt allerdings weitgehend von dessen Ausgang ab. Trotzdem rechtfertigt es sich, die möglichen Entwicklungsrichtungen des Völkerrechts, so wie sie sich heute abzeichnen, einer Betrachtung zu unterwerfen, wenn man sich nur bei einem solchen Beginnen der notwendigen Einschränkungen bewusst bleibt und nicht Postulate als bereits feststehende Rechtssätze auffasst.

Eine Abhandlung des bekannten Breslauer Völkerrechtlers von Freytag-Loringhoven befasst sich mit den völkerrechtlichen Neubildungen im gegenwärtigen Kriege.[1]) An Hand dieser Arbeit, welche einen guten Ueberblick über die komplexe Materie gewährt, sollen die Probleme einer kurzen Betrachtung unterzogen werden. Dabei kann es sich keineswegs um eine eingehende und tiefschürfende Erörterung handeln; vielmehr werden nur einzelne Fragen aufgezeigt und kritisch beleuchtet werden. Die Entwicklungen — oder besser gesagt Rückbildungen — des Seerechts müssen dabei auf der Seite gelassen werden.

I.

Freytag-Loringhoven weist in seiner erwähnten Abhandlung vor allem auf vier neue völkerrechtliche Schöpfungen hin, die alle im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Weltkriege stehen: das Schutzrecht der Mutterstaaten, den Waffenstillstand des totalen Krieges, die neue Neutralitätsregelung, inbegriffen die Nichtkriegführung, die Grossraumordnung. Vorgängig einer kritischen Beleuchtung mag die Darstellung dieser neuen völkerrechtlichen Gebilde erfolgen, wie sie die deutsche Doktrin und vor allem Freytag-Loringhoven geben.

1. Im Gegensatz zu dem im Anschluss an die Friedensverträge von 1919 begründeten Minderheitenschutz handelt es sich beim Schutzrecht der Mutterstaaten nicht um ein individuelles, sondern um ein Volksgruppenrecht; Zweck ist nicht

[1]) Von Freytag-Loringhoven, Völkerrechtliche Neubildungen im Kriege, Hamburg 1941.

Schutz der einzelnen Individuen, sondern der Volksgruppen als solchen. Nach dem Versagen des Minderheitenschutzes im Rahmen des Völkerbundes (seit 1934 untersagte z. B. Polen seinen Minderheiten die Anrufung des Völkerbundsrates) musste ein neues System der Protektion seiner Volksangehörigen von Deutschland verfochten werden; zum ersten Mal war das der Fall in der gegen die Tschechoslowakei gerichteten Rede Hitlers vom 20. Februar 1938 vor dem Reichstag.[2]) Durch das Münchner Abkommen von 1938 wurde das Schutzrecht über die unter fremder Herrschaft stehenden Volksgenossen nach der Auffassung Freytag-Loringhovens international „ein für allemal anerkannt und zu einem Bestandteil des Völkerrechts erhoben."[3])

Die vollkommenste Form der Verwirklichung des Schutzrechts besteht in der Ablösung des von der Volksgruppe bewohnten Gebiets vom Fremdstaat und in dessen Eingliederung in den Mutterstaat. Ist dies zufolge der geographischen Lage des betreffenden Territoriums nicht möglich, so erscheint als weitere Konsequenz des Schutzrechts die Umsiedlung der Volksgruppen wie sie durch die Verträge Deutschlands mit Estland, Lettland, der Sowietunion, Italien und Ungarn, Bulgariens mit Rumänien bestimmt wurde.

Eine dritte Form stellen Vereinbarungen über den Schutz der im Fremdstaat verbleibenden Volksgruppe dar, wie sie im Anschluss an den Wiener Schiedsspruch vom 30. August 1940 von Deutschland mit Ungarn und Rumänien abgeschlossen wurden. Dabei werden den Minderheiten als solchen bestimmte Rechte eingeräumt, nicht ihren einzelnen Angehörigen.[4]) Als vierte Möglichkeit bleibt die diplomatische Intervention, die nötigenfalls durch Repressalien unterstützt werden kann. Der Unterschied zu der frühern völkerrechtlichen Praxis besteht darin, dass eine solche Intervention nicht mehr „als unstatthafte Einmischung in die innern Angelegenheiten eines fremden Staates angesehen werden kann, sondern dass sie jetzt den Ausfluss einer völkerrechtlich anerkannten Befugnis darstellt."[5]) Im Falle der Verunmöglichung des Schutzrechts auf friedlichem Wege tritt an Stelle von vertraglichen Abmachungen die krie-

---

[2]) Gleich Schmitt, Völkerrechtliche Grossraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte, Berlin-Wien 1939.

[3]) Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 20.

[4]) So wurde in Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen die deutsche Volksgruppe in Rumänien als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt. Schon Verdross, Völkerrecht, Berlin 1937, verlangte ein solches Volksgruppenrecht, S. 230.

[5]) Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 32.

gerische Durchsetzung, wie es gegenüber Polen 1939 geschah.[6])

2. Infolge der Wandlung der Gestalt des Krieges vom reinen Wehrmachtskrieg zum totalen, das ganze Volk umfassenden Entscheidungskampf, ändert sich auch der Charakter des Waffenstillstandsvertrages. Während dieser von der Haager Landkriegsordnung als rein militärische Abmachung zwischen mehr oder weniger gleichmässig kampffähigen Parteien betrachtet wurde, nähert er sich unter Einfluss des totalen Krieges einer Kapitulation oder einem Präliminarfriedensvertrage mit nicht nur militärischem Inhalt. Denn ein Waffenstillstand wird in der Regel nur dann abgeschlossen werden, wenn Gewähr vorhanden ist, dass die Feindseligkeiten nicht wieder aufgenommen werden können; er wird diesbezügliche Garantien enthalten. Im Gegensatz zu den gleichnamigen Abmachungen des letzten Jahrhunderts erscheint der moderne Waffenstillstand nicht als blosse Unterbrechung, sondern als faktische Beendigung des Kriegszustandes. Die Waffenstillstandsverträge vom 11. November 1918 und 22. bezw. 24. Juni 1940 sind Beispiele dieses neuen Typus. Solche Abmachungen werden infolge ihrer Tragweite nicht mehr von den militärischen Befehlshabern, sondern von besondern Bevollmächtigten der Regierungen abgeschlossen (wobei natürlich auch Militärpersonen bevollmächtigt werden können wie das bei den oben erwähnten Beispielen der Fall war). Es muss hier darauf verzichtet werden, auf den Inhalt dieser neuen Waffenstillstandsvereinbarungen im Einzelnen einzugehen, die — was eben den Unterschied zur frühern Praxis ausmacht — nicht nur militärische, sondern auch politische, wirtschaftliche und Justiznormen umfassen.[7])

3. Auch das Neutralitätsrecht hat durch die Wandlungen des Krieges Umgestaltungen erfahren.

Die klassische Neutralität verpflichtete vor allem, sich jeder militärischen Hilfeleistung zu enthalten. Dem einzelnen Bürger war dagegen volle Handlungs- und vor allem Handelsfreiheit eingeräumt. Dieser konnte daher aus einem Kriege Gewinne

---

[6]) Einzelheiten siehe Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 14 ff., Darstellung des deutsch-lettischen Umsiedlungsvertrages vom 30. Oktober 1939 S. 29.

[7]) Siehe darüber Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 35 ff. Ziele des deutsch-französischen Waffenstillstandes vom 22. Juni 1940 sind z. B. folgende:

1. Verhinderung der Wiederaufnahme des Kampfes.
2. Gewährung von Sicherheiten für die Weiterführung des Krieges gegen England.
3. Schaffung von Voraussetzungen zur Gestaltung des Friedens.

Neuestens: Berber, Probleme des neuen Waffenstillstandsrechts, Berlin 1942.

erzielen, die auch dem Staate zugute kamen. Daraus mussten Schwierigkeiten entstehen, die den neutralen Staat mitumfassten, und dies umsomehr, als der Wirtschaftskrieg eine ungeahnte Bedeutung erlangte. Im italienisch-abessinischen Konflikt hat dann Deutschland zum ersten Mal den Gedanken geäussert, dass die Rolle des Kriegsgewinnlers mit einer verantwortungsbewussten und von der Sorge um den Frieden bestimmten Politik unvereinbar sei.[8]) Im November 1935 erliess es ein Ausfuhrverbot für gewisse Rohstoffe und knüpfte den Export von Kriegsmaterial an eine staatliche Bewilligung. Damit war ein neuer sittlicher Grundsatz im Völkerrecht zum Ausdruck gekommen. Im Gegensatz dazu hat die Entwicklung der amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung, über die Freytag-Loringhoven einen guten Ueberblick gibt[9]), nur dazu geführt, die Unvollkommenheiten der Haager Abkommen aufrecht zu erhalten und den neutralen Vereinigten Staaten von Amerika weiterhin die Möglichkeit zu geben, Kriegsgewinnler zu sein, ohne sich in Gefahr zu begeben.

Der zweite Weltkrieg liess die für überwunden gehaltene wohlwollende Neutralität wieder zu neuem Leben erwachen. Sie wurde in Art. 4 des französisch-britisch-türkischen Beistandspaktes vom 19. Oktober 1939 ausdrücklich vorgesehen. Freytag-Loringhoven verteidigt diese Form der Neutralität gegen die herrschende Lehre in eindringlicher Weise, vor allem indem er erklärt, eine völlige Unparteilichkeit des neutralen Staates gegenüber den kriegführenden Parteien sei nur ausnahmsweise möglich, dann nämlich, wenn der Krieg in einem fremden Grossraum geführt werde und keine besondern politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Beziehungen zu einer der Parteien beständen. In allen andern Fällen fehle der Wille zur gleichmässigen Behandlung der Parteien. Dieser Tatsache werde auch von den Haager Abkommen Rechnung getragen. Mit dem eingeräumten Spielraum kann jedoch Missbrauch getrieben werden, für welchen als Beispiel das Verhalten Norwegens angesichts des bekannten Altmark-Zwischenfalls vom 16. Februar 1940 angeführt wird.

Im Gegensatz zur wohlwollenden Neutralität verfolgt die Nichtkriegführung andere Ziele und bringt vor allem keine Bindung durch die Verpflichtungen des V. und XIII. Haager Abkommens mit sich. Der nichtkriegführende Staat will einer Partei politische oder wirtschaftliche Unterstützung gewähren. „Daraufhin unterlässt er es, sich für neutral zu erklären. Infolgedessen ist er zu gleichmässiger Behandlung der

---

[8]) Deutsche Diplomatisch-Politische Korrespondenz vom 7. November 1935.

[9]) a. a. O. S. 52 ff.

Kriegführenden nicht verpflichtet. Andererseits verzichtet er eben dadurch auch auf die Rechte, die dem Neutralen eingeräumt sind. Insbesondere setzt er sich der Möglichkeit aus, dass die andere Partei ihn als Gegner behandelt und sowohl wirtschaftliche als auch militärische Massnahmen gegen ihn ergreift."[10])

Wenn nun Italien in seiner an die britische Regierung gerichteten Note vom 4. März 1940 über die Kontrolle der deutschen Kohlenzufuhr ausdrücklich die Rechte der nichtkriegführenden Staaten derjenigen der Neutralen gleichsetzte, so tat es das aus politischen Gründen, es wollte das Maximum an Rechten in Anspruch nehmen, welches eben die von den Haager Abkommen den Neutralen eingeräumten Rechte darstellen. Ob ein solches Begehren durchgesetzt werden kann, wird von den konkreten Machtverhältnissen abhängen; keineswegs lässt sich der status der Nichtkriegführung einfach als eine Neutralität ohne die entsprechenden Verpflichtungen definieren. Vielmehr handelt es sich um ein neues, bisher unbekanntes völkerrechtliches Institut; zwischen Neutralität und Kriegführung gibt es nun noch den rechtmässigen Zustand der Nichtkriegführung.

4. Durch den am 27. September 1940 zwischen Deutschland, Italien und Japan abgeschlossenen Dreimächtepakt wird der Begriff der Grossraumordnung in das Völkerrecht eingeführt. Dieser Pakt stellt nicht nur einen Bündnisvertrag dar, sondern enthält dazu eine für die Partner verbindliche Zukunftsaufgabe. „Zum ersten Male werden hier in einem internationalen Vertrage die Begriffe „Raum" und „Führung" verwendet und miteinander verbunden und zum ersten Male setzen sich drei grosse Mächte bewusst das Ziel, in dem ihnen durch die Natur und durch die Geschichte zugewiesenen Raum planmässig eine neue Ordnung zu schaffen, durch die das Gedeihen und die Wohlfahrt der in diesem Raum beheimateten Völker gesichert würden. Drei Mächte, die noch im Kriege stehen, stellen in den Vordergrund nicht den Gewinn, den ihnen der Sieg bringen kann."[11])

Im Unterschied zur Monroe-Doktrin, die nur das negative Ziel einer Ablehnung der Einmischung fremder Mächte in amerikanische Angelegenheiten kennt, stellt der Dreimächtepakt eine positive Aufgabe. Während die Vereinigten Staaten lediglich in Verfolgung imperialistischer und kapitalistischer Ziele in die im übrigen hingenommenen zwischenstaatlichen Verhältnisse auf der westlichen Hemisphäre eingegriffen haben, wollen die Dreierpaktmächte aus „geschichtlichem Ver-

[10]) Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 62.

[11]) Freytag-Loringhoven, a. a. O. S. 66.

antwortungsgefühl" zum Wohle aller beteiligten Völker eine neue Ordnung aufstellen. Raumfremde Mächte sind dabei von dieser Ordnung im Gegensatz zu den in der Zwischenkriegszeit abgeschlossenen oder vorgeschlagenen Regionalpakten, die als Verträge beliebiger Staaten in Bezug auf eine bestimmte Region angesehen wurden, ausgeschlossen. Aus dem Gedanken der Grossraumordnung ergibt sich die unausweichliche Notwendigkeit eines Zerfalls des Britischen Empire. Die Idee des Grossraumes ist aber durch den Dreimächtepakt von einem nur theoretischen Gedanken zu einem politischen und völkerrechtlichen Grundsatz erhoben worden.

Grossraumordnung als neues völkerrechtliches Prinzip wird vor allem auch von Carl Schmitt vertreten.[12]) Nach ihm ist das überkommene Völkerrecht die Ueberlagerung einer vergangenen Weltlage; Träger „dieser dialektischen Verbindung von staatsbezogener Kleinräumigkeit und universalistischem Weltherrschaftsanspruch" war das Britische Weltreich.[13]) Während das Völkerrecht bis zur Wende des neunzehnten zum zwanzigsten Jahrhundert den Raumbegriff gekannt hatte — es unterschied zwischen europäischem und kolonialem Raume (noch in der Kongoakte von 1885) —, wurde es nun zum unterschiedslosen, raumaufhebenden Weltrecht, das nur noch den Begriff des Staatsgebietes kannte. Aber die Entwicklung der Idee des Grossraumes begann im gleichen Zeitraume ebenfalls deutlichere Gestalt anzunehmen. Die Monroe-Doktrin stellt „das erste und bisher erfolgreichste Beispiel eines völkerrechtlichen Grossraumes" dar.[14]) Im Seerecht zeichneten sich infolge der neuen technischen Mittel und der Effektivität der heutigen Waffen „Raumausgrenzungen" aus der Meeresfreiheit ab. Als hervorstechendstes Beispiel nennt Schmitt die — allerdings von den andern Mächten nicht anerkannte — amerikanische Sicherheitszone von 300 km im Umkreis des Kontinentes, die als XIV. Resolution auf der Konferenz von Panama 1939 proklamiert wurde.[15])

Schmitt verbindet auch das Schutzrecht der Mutterstaaten über ihre Volksgruppen mit dem Grossraumprinzip. Die Aufstellung und Durchführung der Grundsätze dieses Schutzrechts

---

[12]) Vgl. neben der in Anm. 2 angeführten Arbeit Raum und Grossraum im Völkerrecht, Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 24, 1941, S. 145 ff.

[13]) Raum und Grossraum S. 179.

[14]) Völkerrechtliche Grossraumordnung S. 29.

[15]) Raum und Grossraum S. 172; über diese Sicherheitszone ausführlich Scheuner, Die Sicherheitszone des amerikanischen Kontinents, Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 24, 1941, S. 180 ff., und Der Gedanke der Sicherheit Amerikas auf den Konferenzen von Panama und Habana und die Monroedoktrin, daselbst S. 273 ff.

ist nicht Sache raumfremder Mächte, die sich von aussen in den Raum einmischen, sondern der diesen Raum tragenden volkhaften und staatlichen Mächte, insonderheit des Deutschen Reichs.[16]) Im Anschluss daran ergibt sich ein neuer Reichsbegriff: Reiche sind „die führenden und tragenden Mächte, deren politische Idee in einen bestimmten Grossraum ausstrahlt und die für diesen Grossraum die Intervention fremdräumiger Mächte grundsätzlich ausschliessen."[17]) Der Ausschluss der raumfremden Mächte, das „Interventionsverbot", erscheint für Freytag-Loringhoven wie für Schmitt als notwendige und erstrebenswerte Konsequenz des Grossraumprinzips; die Idee fand Aufnahme in den deutsch-sowietrussischen Grenz- und Freundschaftsvertrag vom 28. September 1939.

II.

Auf zwei Quellen beruht das Völkerrecht — von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgesehen — vornehmlich: dem Gewohnheitsrecht einerseits und den Vereinbarungen und Verträgen andererseits. Was sich als Völkerrechtssatz ausgibt muss daher entweder Gewohnheitsrecht sein oder sich aus einem geschriebenen Text ergeben. Diese Voraussetzungen sind zu berücksichtigen, wenn es sich um die Frage der Neubildung oder Ausserkraftsetzung von völkerrechtlichen Normen handelt.

Zur Definition des Gewohnheitsrechts gehört nicht nur die tatsächliche Anwendung der Norm in einer gewissen Anzahl von Fällen, sondern auch die opinio iuris vel necessitatis.[18]) Es beruht auf dem allgemeinen Rechtsbewusstsein der Kulturstaaten. „Dabei ist zu beachten, dass die ersten Uebungsfälle vom Bewusstsein getragen werden, einem noch nicht positivierten Rechtsgedanken zum Durchbruch zu verhelfen, während später die Uebenden die Ueberzeugung haben, eine Rechtsregel zu beobachten, die sich in der Staatenpraxis durchgesetzt hat."[19]) Es ist selbstverständlich, dass nicht ein einzelner Staat,

---

[16]) Völkerrechtliche Grossraumordnung S. 64.

[17]) daselbst S. 69.

[18]) Statt vieler du Pasquier, Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit, 2. Aufl., Neuchâtel und Paris, Nr. 59 S. 39/40.

[19]) Verdross, S. 72. Gleich Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 12. Auflage, S. 15/16, Scelle, Règles générales du droit de la paix, Recueil des Cours de l'Académie de droit international 46 (1933), IV, S. 432 ff., usw. Etwas anders Hall-Higgins, A treatise on international law, 8. ed., Oxford 1924, S. 5/6, die das Völkerrecht vor allem auf „the essential facts of existence of a society and the moral principles to which that society feels itself obliged to give legal effect" basieren.

sondern nur eine Staatengemeinschaft Gewohnheitsrecht schaffen kann.[20])

In diesem Zusammenhang drängt sich ein zweiter Fragenkreis auf. Wenn das Völkerrecht auf verschiedenen Quellen basiert, so stellt sich unvermeidlicherweise das Problem ihres gegenseitigen Verhältnisses zu einander. Grundsätzlich sind zwar Gewohnheitsrecht und Vertragsrecht gleichberechtigt; keinem ist eine erhöhte Rechtskraft zuzuerkennen. Aber auch im Völkerrecht muss zwischen allgemeinem und partikulärem Recht unterschieden werden.[21]).

Stehen sich nun allgemeines und partikuläres Völkerrecht gegenüber, so bleibt zu untersuchen, ob die allgemeine Norm zwingendes oder nachgiebiges Recht darstellt. Zwingendes allgemeines Recht kann durch spezielles Recht nicht abgeändert werden; ihm widersprechende Normen sind ungültig.[22]) So ist der Grundsatz der Freiheit der Meere — um das Beispiel von Verdross zu übernehmen — iuris cogentis; ein ihm entgegenstehender Vertrag zweier Staaten mit der Verpflichtung, die andern Staaten von der Benutzung der hohen See auszuschliessen, wäre nichtig. Dabei mag die Frage, ob im Einzelfall zwingendes oder dispositives Recht vorliege, zu Schwierigkeiten führen. Zwingendes Recht sind jedenfalls diejenigen Normen, die mit dem Wesen des Völkerrechts unlöslich verknüpft sind und deren Aufhebung das Völkerrechtssystem selbst vernichten würde, oder die einen allgemeinen Rechtsgrundsatz verkörpern. Eine eingehende Erörterung des Problems muss an dieser Stelle unterbleiben.

Praktisch fällt der Unterschied zwischen allgemeinem, zwingendem oder dispositivem, und partikulärem Recht zusammen mit demjenigen zwischen Gewohnheits- und Vertragsrecht. Staatsverträge, die gegen eine allgemeine zwingende Völkerrechtsnorm verstossen, einen rechtswidrigen Inhalt haben, sind

---

[20]) Fauchille, Traité de droit international public, T. 1, 1. partie, 8. ed., S. 42, verlangt „réciprocité."

[21]) „Die aus der gemeinsamen Rechtsüberzeugung entstandenen Rechtssätze bilden das allgemeine, für alle Staaten verbindliche Völkerrecht; man denke an die Unverletzlichkeit der Gesandten oder an die Satzungen des Weltpostvereins. Daneben gibt es aber auch ein zwischenstaatliches Recht, das nur für eine grössere oder kleinere Gruppe von Staaten gilt. Man pflegt es als partikuläres Völkerrecht zu bezeichnen." Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 12. Gleich Verdross, a. a. O. S. 78, ausführlicher in Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926, S. 92 ff. und Kelsen, Théorie générale du droit international public, Rec. des Cours de l'Acad. de droit Int. 42 (1932), IV., S. 172 ff.

[22]) Verdross, a. a. O. S. 78, Scelle, a. a. O. S. 435.

ungültig, ebenso wie Verträge mit unmöglichem oder unsittlichem Inhalt.[23])

Ein kurzer Hinweis auf diese allgemeinen Fragen war an diesem Orte notwendig, um zu den oben geschilderten neuen Entwicklungen kritisch Stellung nehmen zu können.

1. Das Schutzrecht der Mutterstaaten über ihre Volksangehörigen (nicht Staatsangehörigen) steht im Widerspruch zu dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz des Interventionsverbotes.[24]) Dieses Prinzip basiert auf dem Grundrecht jedes Staates auf Unabhängigkeit, auf Freiheit[25]) oder auf Achtung[26]), ein Grundrecht, das aus dem Wesen des Völkerrechtes selbst entspringt und damit zwingendes Recht darstellt. Immerhin kann dieser Grundsatz durch Staatsvertrag beschränkt werden: „doch können die vertraglichen Beschränkungen nie so weit gehen, dass dadurch die Selbstregierung des verpflichteten Staates aufgehoben oder die Erfüllung seiner wesentlichen Staatsaufgaben unmöglich gemacht würde."[27]) Eine Intervention ist nach der ausführlichen und überzeugenden Darstellung von Fauchille[28]) ferner zulässig gegenüber einem Staate, der gegen ein Grundrecht eines andern Staates, gegen eine allgemein anerkannte völkerrechtliche Norm oder gegen die Gesetze der Humanität[29]) verstösst. „L'intervention n'est ainsi moins un droit que la sanction des droits des Etats."[30]) Es gibt denn auch Autoren, die nicht von Interventionsrecht, sondern vom Recht der Selbstverteidigung sprechen oder die erlaubte Intervention als Repressalie auffassen.[31]) Da die er-

---

[23]) Verdross, a. a. O. S. 89. In gleicher Weise müssen mit Willensmängeln behaftete Staatsverträge nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder Gewohnheitsrecht als unverbindlich angesehen werden, Verdross, a. a. O. S. 87 ff.; umfassende Darstellung des Problems von Wenner, Willensmängel im Völkerrecht, Zürich 1940.

[24]) Verdross, a. a. O. S. 201 ff., Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 121/22.

[25]) Fauchille, a. a. O. S. 427 ff.

[26]) Verdross, a. a. O. S. 201 ff.

[27]) derselbe S. 203.

[28]) a. a. O. S. 565.

[29]) Darunter werden die Menschenrechte verstanden, droit à la vie et droit à la liberté, Fauchille, a. a. O. S. 570.

[30]) derselbe S. 562.

[31]) In diesem Sinne wahrscheinlich Verdross, der eine erlaubte Intervention nicht kennt, aber von Druckmitteln spricht, um einen Staat zu bewegen, einen völkerrechtlich begründeten Anspruch zu erfüllen, S. 203. Nach Scelle ist die Intervention die Kontrolle einer internationalen, durch das Völkerrecht gebundenen Kompetenz des Staates. „Nous définirons donc l'intervention comme étant l'exercice d'une

laubte Intervention eine Ausnahme vom Prinzip der Unabhängigkeit der Staaten, „un droit exceptionel", darstellt, ist sie restriktiv zu interpretieren.[32]) Hall anerkennt ein Interventionsrecht nur aus Gründen der Selbstverteidigung, aus humanitären Gründen bei Zustimmung der ganzen Völkerrechtsgemeinschaft oder in seltenen ausserordentlichen Fällen.[33])

Ein allgemeiner Völkerrechtssatz, der die Mutterstaaten zum Schutze ihrer Volksgenossen berechtigt, also eine weitere rechtlich anerkannte Ausnahme vom Prinzip des Interventionsverbotes, ist nun nicht entstanden. Eine solche Gewohnheit, basierend auf der Rechtsüberzeugung einer grössern Staatengemeinschaft, lässt sich nicht nachweisen. Vielmehr wird das Schutzrecht einzig von Deutschland vertreten. Von einem völkerrechtlichen Anspruch auf Abtretung der von einer Minderheit bewohnten Gebiete oder auf Abschluss eines Schutzvertrages kann daher keine Rede sein. Somit könnte — von bestehenden vertraglichen Abmachungen abgesehen — nur auf die Intervention aus humanitären Gründen abgestellt werden. Diese Befugnis muss aber restriktiv ausgelegt werden, wenn man nicht Gefahr laufen will, den Grundsatz des Interventionsverbotes überhaupt aufzulösen und jeder Einmischung einen zureichenden Grund zu verschaffen. Aus diesem Grunde wollen denn auch Hall-Higgins eine solche Intervention noch von der Zustimmung der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft abhängig machen, und in der Tat zeigt die Staatenpraxis des humanitären Einschreitens, dass es sich meistens um Kollektivmassnahmen einer Reihe von Mächten handelte, die nur bei krassen Fällen und in der Regel gegen aussereuropäische Staaten erfolgte. Andererseits spielt die Volkszugehörigkeit zu einem der intervenierenden Staaten bei der Intervention aus humanitären Gründen keine Rolle. Das Prinzip scheint daher kaum eine brauchbare Grundlage des Schutzrechts abzugeben.

Als Basis desselben kommt somit nur partikuläres Völkerrecht in Form des Vertragsrechts in Frage. Dabei müssen die allgemeinen völkerrechtlichen Normen über Willensmängel, Form und Inhalt der Verträge berücksichtigt werden. Insofern diese Voraussetzungen vorliegen, besteht das Schutzrecht der Mutterstaaten als neues partikuläres Völkerrecht. Das kann in Bezug auf die Verträge mit Ungarn und Rumänien bejaht werden, während wohl keinem Zweifel unterliegt, dass das

---

compétence générale en vertu de laquelle tout gouvernant international peut faire pression sur d'autres gouvernants pour les obliger à se conformer à une compétence liée et par là à réaliser le droit," a. a. O. S. 669.

[32]) Fauchille, a. a. O. S. 588.

[33]) a. a. O. S. 344.

Münchner Abkommen von 1938 als völkerrechtliche Anerkennung eines solchen Rechtes dahingefallen ist, übrigens von Deutschland selbst anlässlich der Errichtung des Protektorats Böhmen-Mähren nicht beachtet wurde, insofern der Vertrag von München eine Garantie des tschechischen Staates enthielt.

2. Das neue Waffenstillstandsrecht bietet vom Standpunkt des allgemeinen Völkerrechts aus keine Schwierigkeiten. Ohne Zweifel war der herkömmliche Begriff des Waffenstillstandes der Konzeption des totalen Krieges nicht angepasst. Das geht aus der Haager Landkriegsordnung hervor, die von einem Unterbruch der Kriegsunternehmungen spricht und eine Wiederaufnahme der Feindseligkeiten als gegebene Möglichkeit voraussetzt.[34]) Der Waffenstillstand des neuen Typus stellt neues partikuläres Völkerrecht dar, das von den allgemeinen Normen über die Verträge abhängt. Dass zum Abschluss solcher Verträge, die über das rein Militärische hinausgehen, besondere Bevollmächtigte ernannt werden müssen, erscheint als selbstverständlich.[35]) Nach Liszt-Fleischmann ist der Waffenstillstand nicht bestimmt, wesentlichen Inhalt des abzuschliessenden Friedensvertrages vorwegzunehmen; ist dies der Fall, so muss von einem Missbrauch gesprochen werden.[36]) Ein solches Prinzip lässt sich jedoch nicht als Rechtssatz nachweisen, entsprang vielmehr einem politischen Wunsche, den Waffenstillstand vom 11. November 1918 zu diskreditieren. Für das Waffenstillstandsrecht spielt vor allem die Frage des widerrechtlichen Zwanges eine Rolle, deren Erörterung aber hier unterbleiben muss.[37])

3. Aus dem Neutralitätsrecht sei folgendes hervorgehoben:

Wenn Freytag-Loringhoven die wohlwollende Neutralität damit rechtfertigt, dass eine völlige Unparteilichkeit des neutralen Staates in den meisten Fällen ein Ding der Unmöglichkeit sei, so verkennt er den Charakter des Rechtes als Norm. Gewiss wird das Recht durch tatsächliche Verhältnisse beeinflusst, aber umgekehrt bedingt die Rechtsordnung das faktische Verhalten der Menschen. Das Recht gehört der Ordnung des Sollens, nicht der des Seins an. Wenn auch die Ueberparteilichkeit des neutralen Staates faktisch nicht immer und überall möglich sein sollte, bleibt es der Rechtsordnung dennoch unbenommen, ein solches Postulat aufzustellen, sofern dessen Ver-

---

[34]) LKO Art. 36.

[35]) Hall-Higgins bezeichnen Waffenstillstände, die die ganze Wehrkraft des Staates betreffen, als state acts, die von besondern Bemächtigten der Regierungen abgeschlossen werden müssen, a. a. O. S. 662.

[36]) a. a. O. S. 556.

[37]) Verdross a. a. O. S. 87, die bereits erwähnte Arbeit von Wenner.

wirklichung nicht unmöglich, zweck- oder sinnlos ist. Zwischen Recht und sozialem Substrat besteht immer eine gewisse Spannung.[37a]). Die Zustimmung durch die ganze Völkerrechtslehre. die die Forderung auf unparteiliches Verhalten der Neutralen und die Ablehnung der wohlwollenden Neutralität gefunden haben, führt im übrigen zu der Schlussfolgerung, dass diese Ideen weitgehend den praktischen Gegebenheiten und Bedürfnissen entsprechen.[38])

Will man Nichtkriegführung und Neutralität einander gegenüber stellen, so muss davon ausgegangen werden, dass die Neutralität nach dem bisher geltenden Völkerrecht jeden Zustand umfasst, der nicht Krieg ist. Eine Macht, die sich nicht an einem Krieg beteiligt, hat Rechte und Pflichten der Neutralen. Einer besondern Neutralitätserklärung, wie das Freytag-Loringhoven anzunehmen scheint[39]), bedarf es dazu nicht.[40]) Ohne Neutralitätserklärung entstehen automatisch bei Ausbruch eines Krieges für die nichtteilnehmenden Staaten die Neutralitätspflichten und -rechte. Der Zustand der Neutralität ist daher demjenigen der Nichtkriegführung gleichzusetzen.

Von einem neuen Gewohnheitsrecht, das einen von der Neutralität unterschiedenen status der Nichtkriegführung anerkennt, kann nun keinesfalls gesprochen werden. Zwar haben sich eine ganze Reihe von Staaten als nichtkriegführend erklärt oder sind von andern als solche anerkannt worden (in Europa Italien, Türkei und Spanien). Dass dies aber aus rechtlichen Erwägungen geschehen sei, wie es zur Bildung eines neuen Gewohnheitsrechts notwendig wäre, kann kaum behauptet werden.[41]) Von einer opinio iuris war bei diesen Staaten nicht die Rede; vielmehr gaben politische Erwägungen, die Unterstützung bestimmter Mächtegruppen, den Ausschlag.

Es handelt sich also bei der Nichtkriegführung um ein tatsächliches Verhalten, das im Widerspruch zur völkerrechtlichen Neutralität steht und damit auch nach allen Sanktionen, die das Völkerrecht auf eine Rechtsverletzung setzt, ruft. Wenn

---

[37a]) Würde keine solche Spannung bestehen, d. h. das Substrat sich von sich aus, automatisch so verhalten wie die Rechtsordnung will, so wäre diese überflüssig und sinnlos. Darüber ausführlich Schindler, Contribution à l'Etude des Facteurs sociologiques et psychologiques du Droit international, Rec. des Cours de l'Acad. de Droit int. 1933 (46) IV S. 241 ff.

[38]) Statt vieler Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 535: Der Begriff der Neutralität lässt Abstufungen nicht zu."

[39]) a. a. O. S. 62.

[40]) Ausdrücklich Verdross, a. a. O. S. 311.

[41]) vgl. oben.

solche nicht erfolgen, so beruht dies auf der Unvollkommenheit der Völkerrechtsordnung, deren zwangsweise Durchsetzung von den konkreten Machtverhältnissen abhängt. Im Laufe des gegenwärtigen Krieges ist Spanien von der Nichtkriegführung zur Neutralität zurückgekehrt, wohl nicht zuletzt aus der Befürchtung, die allierten Mächte könnten Gegenmassnahmen ergreifen. In der Praxis ergeben sich daher allerdings die gleichen Folgerungen für den „nichtkriegführenden" Staat, ob man die Nichtkriegführung nun mit Freytag-Loringhoven als neuen völkerrechtlichen status annimmt oder ablehnt — aus theoretischen Erwägungen ablehnen muss, wie mir scheint.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass der Begriff der Nichtkriegführung im amerikanischen Rechtskreis einen ganz andern Sinn aufweist.[42]) Als Brasilien den Achsenmächten den Krieg erklärte, gab eine ganze Reihe von südamerikanischen Staaten bekannt, dass sie Brasilien auch weiterhin nicht als kriegführende Macht betrachteten. Auf der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1942 wurde eine Resolution gefasst, nach welcher die sich im Kriege befindlichen amerikanischen Republiken von den andern amerikanischen Staaten als nichtkriegführend betrachtet werden sollten. Diese Vergünstigung wurde von Uruguay auch auf Grossbritannien und die Flotten anderer ausseramerikanischer Mächte, die zum Schutze der westlichen Hemisphäre beitrugen, ausgedehnt. Die Fiktion der Nichtkriegführung Kriegführender erlaubt somit den amerikanischen Staaten, neutral zu bleiben und trotzdem eine Kriegspartei zu unterstützen. Der Begriff „Nichtkriegführung" wird auf die kriegführenden Staaten angewandt, gerade umgekehrt wie in Europa. Nach der neuen europäischen Auffassung müssten vielmehr die sich nicht im Kriege befindlichen, aber auch nicht neutralen Republiken als „nichtkriegführend" qualifiziert werden, während die USA, Brasilien usw. als kriegführende Staaten zu gelten hätten. Man sieht, dass der Begriff Nichtkriegführung in geradezu entgegengesetzter Weise verwendet wird: von einem klaren und eindeutigen Rechtsbegriff kann deshalb nicht die Rede sein.

Dabei ist zuzugeben, dass das Neutralitätsrecht einer Revision bedürftig ist. Es kommt in seiner klassischen Formulierung heute in grossen Teilen nicht mehr zur Anwendung. Die Nichtanwendung oder Durchbrechung eines Rechtssatzes bedeutet aber nicht dessen Ausserkraftsetzung oder Ersetzung durch eine neue Norm. Das Neutralitätsrecht war den Erfordernissen des rein militärischen Krieges angepasst, es ent-

---

[42]) Darüber ein Artikel eines anonymen Verfassers „Nichtkriegführung im amerikanischen Sinne", Frankfurter Zeitung, Nr. 482 vom 21. 9. 1942.

sprach dem „europäischen Stil" der Kriegführung.[43]) Der den Wirtschaftskrieg einschliessende totale Krieg verlangt eine neue, den wirtschaftlichen Kampf mit umfassende Regelung, nicht weil es für einen neutralen Staat unsittlich ist, die Rolle des Kriegsgewinnlers zu spielen, wie Freytag-Loringhoven meint, sondern vielmehr, weil der nach dem geltenden Recht erlaubte Handel der Angehörigen neutraler Staaten mit den Kriegführenden[44]) zu einer sehr wesentlichen Begünstigung derselben (ihrer Kriegswirtschaft) führen muss, wobei infolge der geographischen Lage der Staaten nie eine völlige Gleichbehandlung beider Parteien erreicht werden kann (man denke an den Gegensatz USA-Deutschland in dieser Frage). Dabei ist aber ebensosehr dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Aufrechterhaltung der Handelsbeziehungen mit den kriegführenden Mächten für die neutralen Staaten eine Lebensfrage bedeuten kann, wie gerade das Beispiel der Schweiz zeigt. Zwischen diesen zwei widersprechenden Tatsachen wird ein neues Neutralitätsrecht einen Ausgleich schaffen müssen.

4. Die gleichen Bedenken, die sich bei einer Betrachtung des Schutzrechts der Mutterstaaten und der Nichtkriegführung ergaben, stellen sich noch in vermehrtem Masse ein in Bezug auf das Grossraumprinzip.

Eine Grossraumordnung wurde vom allgemeinen Völkerrecht nie anerkannt. Wenn Schmitt die Monroe-Doktrin als Beispiel eines völkerrechtlichen Grossraumes anführt, so ist dem zu entgegnen, dass gerade dieses von den Vereinigten Staaten proklamierte Prinzip von den andern Mächten nicht akzeptiert wurde. Die herrschende Lehre betrachtet infolgedessen die Monroe-Doktrin nur als politische Maxime ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit.[45]) Das ist vielleicht zu weit gegangen, indem die Monroe-Doktrin insofern iuristische Bedeutung besitzt, als sie einfach einen Ausdruck des allgemeinen völkerrechtlichen Interventionsverbotes darstellt. Darüber hinausgehende Folgerungen wurden aber von den Mächten von je abgelehnt, zuletzt noch die auf der Konferenz von Panama 1939 verkündete amerikanische Sicherheitszone, die sich in einer Breite von 300 km um den westlichen Kontinent ziehen sollte.

Das Prinzip des Grossraumes ist also vom allgemeinen Völkerrecht nicht nur nicht anerkannt worden, sondern wurde von der Staatengemeinschaft als rechtswidrig angesehen. Die Gross-

---

[43]) Däniker, Der europäische Stil in der Kriegführung, Zürich 1942.

[44]) Art. 7 V. Haager Abkommen, Art. 7 XIII. Haager Abkommen; Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 543, Verdross, a. a. O. S. 318. Der Grundsatz ist vom angelsächsischen Recht nie anerkannt worden.

[45]) Verdross, a. a. O. S. 203, Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 121/22.

raumordnung erscheint als mit der Gleichheit der Staaten unvereinbar. Schmitt stellt ihr als Gegenstück den Grundsatz der Sicherheit der Verkehrswege — das Prinzip des Britischen Empire — entgegen. Dieses Prinzip ergebe sich aus den Lebensinteressen aller seefahrtstreibenden Nationen.[46]) Damit gibt Schmitt selbst zu, dass die tatsächlichen Verhältnisse und Interessen der Staaten ebenso zu Ungunsten einer Grossraumordnung sprechen wie dafür, wobei die Bedeutung des Verkehrs infolge der technischen Entwicklung sicher noch zunehmen wird und damit auch das Interesse der Mächte daran.

Eine Grossraumordnung könnte also nur durch eine völlige Umwälzung der Machtverhältnisse zum Rechtsprinzip erhoben werden, weil sie den gegenwärtigen tatsächlichen, vor allem auch den psychologischen Gegebenheiten widerspricht. So würde, um noch auf einen wichtigen Umstand hinzuweisen, ein Interventionsverbot für raumfremde Mächte gar nicht im Interesse der Mehrzahl der dem betreffenden Grossraum angehörenden Staaten liegen. Denn die Intervention dieser raumfremden Mächte ist meistens weniger von eigensüchtigen Interessen bedingt und lässt tragbarere Regelungen erhoffen, als das Eingreifen eines benachbarten Staates.[47]) Besonders die Kleinstaaten müssen grössten Wert auf diesen Umstand legen. Es sei aber beigefügt, dass wir hier den Begriff des Grossraums im Sinne der erwähnten deutschen Autoren auffassen und keineswegs verkennen, dass regionale Zusammenschlüsse unter Wahrung der Interessen der Völkerrechtsgemeinschaft durchaus im Interesse der Entwicklung der Völkerrechtsordnung liegen können. Es handelt sich hier um Zukunftsfragen des Völkerrechts, die mit dem Problem der Ueberwindung der staatlichen Souveränität und der Einrichtung von überstaatlichen Organisationen zusammenhängen.

Das Grossraumprinzip ist nicht geltendes Recht. Auch der Dreimächtepakt stellt nur ein Programm für die Zukunft auf. In ihm verkörpert sich zwar partikuläres Völkerrecht, das aber für die nicht daran beteiligten Staaten keine Verbindlichkeit besitzt. Es bedarf keines Beweises, dass auch von einer stillschweigenden Zustimmung dieser Staaten nicht die Rede sein kann. Das System des Dreimächtepaktes verpflichtet die ihm angehörenden Mächte, ihre Politik nach den in diesem Vertrage enthaltenen Prinzipien zu richten. Mehr kann der Pakt nicht erreichen. Damit die Grossraumordnung selbst zum Bestandteil des allgemeinen Völkerrechtes würde, müsste sie in

---

[46]) Völkerrechtliche Grossraumordnung, III. Abschnitt.

[47]) Ueber diesen Punkt in aufschlussreicher Weise Guggenheim in Schweizer Monatshefte, Heft 2, 1943.

tatsächlicher Beziehung dauernd verwirklicht sein und die Anerkennung der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft gefunden haben. Vom Grossraumprinzip kann nur als politischer Maxime einer bestimmten Staatengruppe die Rede sein; es entzieht sich damit der iuristischen Betrachtung. Ob seine Anerkennung wünschenswert wäre, soll hier nicht untersucht werden.

Die Betrachtung der völkerrechtlichen Neubildungen und Entwicklungen ergibt, dass es sich in der Regel um Postulate oder Grundsätze der Politik handelt. Weder das Schutzrecht der Mutterstaaten noch die Nichtkriegführung noch das Grossraumprinzip haben sich zu völkerrechtlichen Normen kondensiert. Nirgends so wie im Völkerrecht besteht die Gefahr, Recht und Tatsachen zu verwechseln, Justiz und Politik zu vermischen. Das Recht aber in seiner Reinheit zu erhalten und nicht Hand zu bieten zur Rechtfertigung opportunistischer Bestrebungen ist Aufgabe des Juristen.